



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Совет по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию на тему

***"Межмуниципальное сотрудничество:
эффективные практики, проблемы
и перспективы развития"***

МОСКВА • 2020

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**Межмуниципальное сотрудничество:
эффективные практики, проблемы
и перспективы развития**

Межмуниципальное сотрудничество рассматривается как направление деятельности органов местного самоуправления, которое предназначено для достижения целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации, потребность в которых возникает, когда муниципальное образование либо испытывает дефицит ресурсов для собственного развития, либо стремится усилить имеющиеся конкурентные преимущества, а также в связи с необходимостью повышения качества и расширения видов предоставляемых населению муниципальных услуг.

Перспективы и механизмы межмуниципального сотрудничества в течение ряда лет являются предметом широкого обсуждения как в органах государственной власти и местного самоуправления, так и среди иных заинтересованных субъектов региональной и муниципальной политики.

Значение межмуниципального сотрудничества для развития муниципальных образований в современных условиях определяется тем, что оно позволяет укрепить хозяйственные связи, оптимизировать размещение инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, исключить неэффективные финансовые расходы, связанные с созданием в муниципальных образованиях дублирующих структур и неоправданной межмуниципальной конкуренцией, объединить экономический потенциал муниципалитетов на решение наиболее масштабных инвестиционных

проектов, распространить прогрессивный опыт в области инновационного развития.

Впервые упоминание об ассоциациях появляется в Законе РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР», которым устанавливалось, что города, посёлки, сельсоветы, сельские населённые пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе объединяться в ассоциации (п. 4 ст. 2). Несколько подробнее регулировалась деятельность ассоциаций и союзов муниципальных образований в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно его статье 10 муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц. Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Право местных органов самоуправления на ассоциацию закреплено Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». В соответствии со статьёй 10 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления. Органы

местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определено, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований (статья 8).

Согласно статье 66 Федерального закона № 131-ФЗ организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

Преимущество межмуниципального сотрудничества заключается в том, что даже небольшие муниципальные образования вследствие кооперации в состоянии предложить услуги населению и реализовать социально-экономические проекты, которые прежде были им не под силу по финансовым причинам.

Согласно статье 67 Федерального закона № 131-ФЗ советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации. В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований. Единое общероссийское объединение

муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы. Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО) образован в 2006 году советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации в целях организации сотрудничества муниципалитетов и их региональных советов, выражения и защиты муниципальных интересов в диалоге с органами федеральной власти и организации межмуниципального сотрудничества на международном уровне.

В определении миссии ОКМО указано, что «в своём стремлении усилить роль и влияние местного самоуправления при формировании повестки внутренней и внешней политики Российской Федерации, Конгресс всегда ориентируется на улучшение качества жизни населения».

Единое общероссийское объединение муниципальных образований зарегистрировано в качестве некоммерческой организации.

Структура и управление ОКМО состоит из Общего Собрания, Президента, Президиума, Палат, Комитетов, научно-экспертного совета и исполнительной дирекции.

Высшим органом управления Конгресса является Общее Собрание, которое вправе принимать решения по всем вопросам деятельности Конгресса. Учредителями ОКМО являются советы муниципальных образований всех 85-ти субъектов Российской Федерации. В состав

учредителей Конгресса также вошли 6 межрегиональных ассоциаций муниципалитетов. Президентом Конгресса 14 апреля 2015 года избран Виктор Борисович Кидяев.

Также в Конгрессе состоят межрегиональные организации межмуниципального сотрудничества: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация ЗАТО атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений.

Партнерами Конгресса являются Всероссийский совет местного самоуправления, лига здоровья нации, РАНХиГС, РГСУ, Союз российских городов.

Конгресс уполномочен Правительством Российской Федерации представлять ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления».

Для решения своих уставных задач ОКМО взаимодействует с Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Минюстом России, Минэкономразвития России, Минфином России, Минстроем России, МИДом России, Россотрудничеством и другими органами федеральной власти.

Конгресс открыт для сотрудничества с общественными и научными организациями, которые участвуют в развитии местного самоуправления с целью улучшения качества жизни населения муниципальных образований России.

Конгресс представляет местное самоуправление Российской Федерации на международном уровне: формирует муниципальную часть делегации России в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, является постоянным наблюдателем при комиссии

Межпарламентской ассамблеи СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.¹

В соответствии со статьёй 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих федеральным законам и имеющих некоммерческий характер целей вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющиеся некоммерческими организациями, основанными на членстве. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. При этом члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами.

Например, Законом Московской области от 24 декабря 2010 года № 180/2010-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Московской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Московской области» установлено, что к полномочиям Московской областной Думы по взаимодействию с Советом муниципальных образований относятся:

1) привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в проводимых Московской областной Думой семинарах, научно-практических конференциях, заседаниях круглых столов и иных мероприятиях по вопросам местного самоуправления;

2) привлечение представителей Совета муниципальных образований к обсуждению проектов законов Московской области по вопросам местного самоуправления;

3) осуществление обмена с Советом муниципальных образований статистическими, аналитическими и иными материалами и информацией по вопросам местного самоуправления;

¹ <http://okmo.news>

4) назначение представителя Московской областной Думы в Совет муниципальных образований;

5) заслушивание ежегодного доклада Совета муниципальных образований о развитии местного самоуправления на территории Московской области.

Этим же Законом Московской области установлено, что к полномочиям исполнительных органов государственной власти Московской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований относятся:

1) рассмотрение предложений Совета муниципальных образований по проектам нормативных правовых актов Губернатора Московской области, Правительства Московской области по вопросам местного самоуправления;

2) привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в проводимых Правительством Московской области, иными исполнительными органами государственной власти Московской области семинарах, научно-практических конференциях, заседаниях круглых столов и иных мероприятиях по вопросам местного самоуправления;

3) осуществление обмена с Советом муниципальных образований статистическими, аналитическими и иными материалами и информацией по вопросам местного самоуправления;

4) назначение представителя Губернатора Московской области в Совет муниципальных образований;

5) рассмотрение Губернатором Московской области ежегодного доклада Совета муниципальных образований о развитии местного самоуправления на территории Московской области.

В целях обеспечения постоянного взаимодействия между органами государственной власти Московской области и Советом муниципальных образований Губернатор Московской области и Московская областная Дума назначают своих представителей в Совет муниципальных образований.

Губернатор Московской области, Председатель Московской областной Думы и (или) представитель Губернатора Московской области, представитель Московской областной Думы в Совете муниципальных образований вправе принимать участие в работе Съезда Совета муниципальных образований, Президиума Совета муниципальных образований, мероприятиях, проводимых Советом муниципальных образований, с правом совещательного голоса, запрашивать и получать необходимые документы и информацию о деятельности Совета муниципальных образований, его органов управления и должностных лиц.

Совет муниципальных образований вправе по согласованию с органами государственной власти Московской области привлекать представителей органов государственной власти Московской области к участию в работе созданных им экспертных, консультативных, координационных советов, групп, комиссий и иных коллегиальных органов, рассматривающих вопросы, связанные с деятельностью и развитием местного самоуправления, проблемами муниципальных образований в Московской области.

Законом Московской области от 24 декабря 2010 года № 180/2010-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Московской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Московской области» также предусматривается, что органы государственной власти Московской области в пределах своих полномочий могут оказывать Совету муниципальных образований экономическую поддержку в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В соответствии со статьей 31 названного Федерального закона оказание экономической поддержки некоммерческим организациям осуществляется в различных формах, в том числе в следующих:

1) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

2) предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

3) предоставление некоммерческим организациям иных льгот.

При этом не допускается предоставление льгот по уплате налогов и сборов в индивидуальном порядке отдельным некоммерческим организациям, а также отдельным гражданам и юридическим лицам, оказывающим этим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Статьей 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительным органам муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения предоставлено право принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

В развитие норм федерального законодательства, органами местного самоуправления принимаются правовые акты, определяющие порядок осуществления межмуниципального сотрудничества.

Например, решением Совета депутатов городского округа Солнечногорск Московской области от 17 марта 2020 года № 295/18 было утверждено Положение о порядке участия муниципального образования

городской округ Солнечногорск Московской области в организации межмуниципального сотрудничества (далее – Положение).

Положение определяет правовые и организационные основы участия муниципального образования городской округ Солнечногорск Московской области в межмуниципальном сотрудничестве, а также устанавливает права и обязанности муниципального образования городской округ Солнечногорск Московской области в сфере участия в управлении организациями межмуниципального сотрудничества.

Согласно Положению городской округ Солнечногорск принимает участие в межмуниципальном сотрудничестве и осуществляет его в целях:

- 1) повышения эффективности решения вопросов местного значения;
- 2) обмена опытом в области организации и осуществления местного самоуправления;
- 3) содействия развитию местного самоуправления;
- 4) объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения;
- 5) организации взаимодействия органов местного самоуправления с учётом интересов муниципальных образований по вопросам местного значения;
- 6) выражения и защиты общих интересов муниципальных образований;
- 7) проведения совместных культурных, спортивных и иных массовых мероприятий;
- 8) формирования условий стабильного развития экономики муниципальных образований в интересах повышения жизненного уровня населения и в иных целях;
- 9) участия в научно-методической работе по изучению вопросов развития местного самоуправления;

10) разработки и реализации совместных проектов и программ социально-экономического, экологического, правового и научного характера, проведение конференций и семинаров и в иных целях;

11) представления интересов городского округа Солнечногорск в органах государственной власти.

Участие городского округа Солнечногорск в организациях межмуниципального сотрудничества может осуществляться:

1) путем участия в ассоциации «Совет муниципальных образований Московской области», координационно-консультативных советах и иных объединениях муниципальных образований;

2) путем участия в составе единого общероссийского объединения муниципальных образований и иных объединений муниципальных образований;

3) путем учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью;

4) путем заключения договоров и соглашений о межмуниципальном сотрудничестве;

5) путем создания некоммерческих организаций муниципальных образований в форме автономных некоммерческих организаций и фондов;

6) путем соучредительства в межмуниципальном печатном органе.

Решение об участии городского округа Солнечногорск в организациях межмуниципального сотрудничества принимает Совет депутатов городского округа Солнечногорск Московской области. Проект решения Совета депутатов об участии городского округа Солнечногорск в организациях межмуниципального сотрудничества может быть внесен на рассмотрение Совета депутатов главой городского округа Солнечногорск и депутатами Совета депутатов. Для принятия решения об участии в организациях

межмуниципального сотрудничества в Совет депутатов направляются следующие документы:

1) учредительные документы (проекты учредительных документов) соответствующей межмуниципальной организации;

2) обоснование финансовых и иных затрат участия в межмуниципальной организации;

3) предложения по объему и виду активов, предполагаемых к передаче для участия в межмуниципальной организации;

4) заключение финансового органа;

5) иные документы, предусмотренные законодательством и муниципальными правовыми актами.

Решение об участии городского округа Солнечногорск в межмуниципальном сотрудничестве считается принятым, если за его принятие проголосовало не менее $2/3$ от установленной численности депутатов Совета депутатов.

Положением предусматривается, что городской округ Солнечногорск может учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Решение Совета депутатов об учреждении межмуниципального хозяйственного общества должно содержать следующие положения:

1) о создании межмуниципального хозяйственного общества в форме непубличного акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью;

2) об утверждении денежной оценки ценных бумаг, других вещей или имущественных прав либо иных прав, имеющих денежную оценку, вносимых городским округом в оплату акции общества для непубличного

акционерного общества и номинальной стоимости доли городского округа для общества с ограниченной ответственностью;

3) об органе местного самоуправления, который будет выступать участником указанных обществ.

Городской округ Солнечногорск может участвовать в Совете муниципальных образований Московской области в целях осуществления взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Московской области.

Решение об участии городского округа Солнечногорск в Совете муниципальных образований Московской области, о выходе из Совета муниципальных образований Московской области принимается Советом депутатов по предложению главы городского округа Солнечногорск или депутатов Совета депутатов городского округа Солнечногорск. Глава городского округа Солнечногорск обеспечивает исполнение решения Совета депутатов, информирует Совет депутатов о принятии городского округа Солнечногорск в Совет муниципальных образований Московской области, об исключении городского округа Солнечногорск из Совета муниципальных образований Московской области, представляет информацию о деятельности Совета муниципальных образований Московской области Совету депутатов ежегодно.

Городской округ Солнечногорск может участвовать в иных некоммерческих объединениях муниципальных образований, создаваемых на добровольной основе в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, а также объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Участие городского округа Солнечногорск в таких объединениях и представление его осуществляются в

том же порядке, который установлен названным Положением применительно к Совету муниципальных образований Московской области.

Городской округ Солнечногорск может учреждать совместно с другими муниципальными образованиями некоммерческие организации муниципальных образований в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Городской округ Солнечногорск может быть соучредителем межмуниципального печатного органа. Целью участия городского округа Солнечногорск в муниципальных некоммерческих организациях является привлечение финансовых ресурсов для решения важных и неотложных задач, а также для реализации муниципальных проектов.

Решение Совета депутатов о создании межмуниципальной некоммерческой организации должно содержать следующие положения:

- 1) о создании межмуниципальной некоммерческой организации в форме автономной некоммерческой организации или фонда;
- 2) о внесении добровольных имущественных взносов;
- 3) об избрании представителей от городского округа Солнечногорск в органы управления межмуниципальной некоммерческой организации.

Совет депутатов по предложению главы городского округа Солнечногорск определяет перечень муниципального имущества, передаваемого в собственность автономной некоммерческой организации или фонда. Глава городского округа Солнечногорск обеспечивает исполнение решения Совета депутатов о создании некоммерческой организации в форме автономной некоммерческой организации или фонда, а также передачу муниципального имущества в собственность автономной некоммерческой организации или фонда. Глава городского округа Солнечногорск ежегодно информирует Совет депутатов о деятельности автономной некоммерческой организации или фонда.

Совет депутатов по предложению главы городского округа Солнечногорск и депутатов Совета депутатов назначает представителей городского округа Солнечногорск по надзору за деятельностью автономной некоммерческой организации. Представители, как правило, назначаются из числа депутатов Совета депутатов или муниципальных служащих.

Глава городского округа Солнечногорск представляет в Совет депутатов мотивированное предложение о необходимости заключения межмуниципального соглашения, исполнение которого связано с расходованием средств из местного бюджета. К предложению прилагаются проект межмуниципального соглашения и иные необходимые материалы.

На заседании Совета депутатов глава городского округа Солнечногорск обосновывает необходимость заключения межмуниципального соглашения и выделения для его исполнения средств из местного бюджета. На заседании Совета депутатов могут быть заслушаны представители других муниципальных образований – участников межмуниципального соглашения.

Решение о заключении межмуниципального соглашения, исполнение которого связано с расходованием средств из местного бюджета, принимается Советом депутатов большинством от установленной численности депутатов.

Если исполнение межбюджетного соглашения не связано с расходованием средств из местного бюджета, внесение предложения о необходимости заключения межмуниципального соглашения на рассмотрение Совета депутатов не требуется.

Заключает и организует исполнение межмуниципального соглашения от имени муниципального образования городской округ Солнечногорск глава городского округа.

Глава городского округа Солнечногорск представляет Совету депутатов отчет о результатах участия городского округа в межмуниципальном

соглашении, предусматривающем выделение средств из местного бюджета, в конце финансового года.

Совет депутатов может принять решение о прекращении участия городского округа в соглашении о межмуниципальном сотрудничестве, предусматривающем выделение средств из местного бюджета.

Глава городского округа на основании такого решения расторгает соглашение в порядке, установленном действующим законодательством.

Расторжение межмуниципального соглашения осуществляется в порядке, установленном действующим законодательством и межмуниципальным соглашением.

Финансирование расходов по участию городского округа Солнечногорск в организациях межмуниципального сотрудничества предусматривается в бюджете городского округа.

Администрация городского округа Солнечногорск осуществляет:

1) учет и контроль расходования средств на оплату членских взносов и иных платежей, установленных учредительными документами организации межмуниципального сотрудничества;

2) передачу имущества (финансовых средств) создаваемой организации межмуниципального сотрудничества в размерах, определяемых учредительными документами организации межмуниципального сотрудничества;

3) выполнение обязательств в соответствии с заключенными договорами и соглашениями об установлении межмуниципальных связей и отношений.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:
отдел конституционного и международного права:
Ю.В.Андрюкин, К.В.Мазаева, Е.И.Россоха

Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития

Аналитический материал

1. 2020 год ознаменован целым рядом важнейших событий, непосредственно затрагивающих местное самоуправление. В результате вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации¹ впервые на конституционном уровне закреплено положение о вхождении органов муниципальной власти в единую систему публичной власти. Согласно новым нормам Конституции органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Выступая на заседании Совета по развитию местного самоуправления, Президент Российской Федерации В.В. Путин акцентировал внимание на обеспечении эффективности местного самоуправления². Важнейшим итогом заседания стало поручение Президента Российской Федерации о разработке новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. (далее – Основы)³, что призвано стать серьезным шагом к созданию сильной и дееспособной власти на местах, способной эффективно развивать территории, качественно оказывать социально значимые услуги жителям, быть полноценным участником в реализации общегосударственной политики.

В Основах следует урегулировать целый ряд вопросов организации и функционирования местного самоуправления. Одним из перспективных направлений, которое требует совершенствования, должно стать межмуниципальное сотрудничество, которое подразумевает взаимодействие нескольких муниципалитетов по совместному решению вопросов, связанных с жизнеобеспечением населения. Особую роль межмуниципальное сотрудничество играет в период преодоления кризисных ситуаций⁴, выступая одним из резервов социального и экономического развития муниципальных образований.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

² Заседание Совета по развитию местного самоуправления состоялось 30.01.2020.

³ Перечень поручений Президента РФ от 1 марта 2020 г. № Пр-354.

⁴ Анализ собственных доходов местных бюджетов без учета безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ показывает снижение их поступления на территориях большинства субъектов РФ. Так, уровень доходов, оставшийся на прежнем уровне в сравнении с 2019 г., либо показавший незначительное повышение (не более 10%), зафиксирован только в 9 регионах (Удмуртская Республика - 100,3%, Республика Мордовия - 100,5%, Тверская область -101,1%, Хабаровский край - 101,9%, Мурманская область - 101,9%, Республика Крым -103,2%, Вологодская область - 103,9%, Амурская область - 105,5%, Красноярский край -109,2%).

2. Правовые основы межмуниципального сотрудничества установлены главой 9 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также главами 5 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГКРФ). На основании норм законодательства можно выделить несколько форм межмуниципального сотрудничества.

Наиболее распространенной является ассоциативная форма⁵. В ее рамках, как правило, реализуются такие предусмотренные законом формы взаимодействия, как советы муниципальных образований. На сегодняшний день они образованы во всех 85 регионах страны⁶. Во многих регионах действуют советы глав городских округов, районные советы глав⁷. В условиях пандемии коронавируса роль этих структур существенно возросла. Советы участвуют в работе региональных штабов, оказывают муниципалитетам правовую и консультационную поддержку, организуют информирование граждан и организаций по вопросам профилактики заболевания, возможности получить дополнительную поддержку, содействие волонтерской работе⁸.

Примером успешной деятельности межмуниципального сотрудничества на федеральном уровне является Всероссийский Совет местного самоуправления (ВСМС) и Общероссийская общественная организация Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО).

Не менее важной является договорная форма сотрудничества, которая находит применение в решении самых насущных и жизненно важных вопросов для жителей районов, городов и сел⁹. Также необходимо выделить сотрудничество путем создания межмуниципальных организаций в хозяйственной сфере, а также некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов¹⁰.

⁵ Образование объединений муниципальных образований, советов муниципальных образований и т.п.

⁶ По данным Минюста России на начало 2019 г. во всех 85 субъектах РФ созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов РФ. В указанных советах состоит подавляющее большинство (более 18 тыс.) муниципалитетов страны.

⁷ В Хабаровском крае действует совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе края (2 городских округа и 17 муниципальных районов).

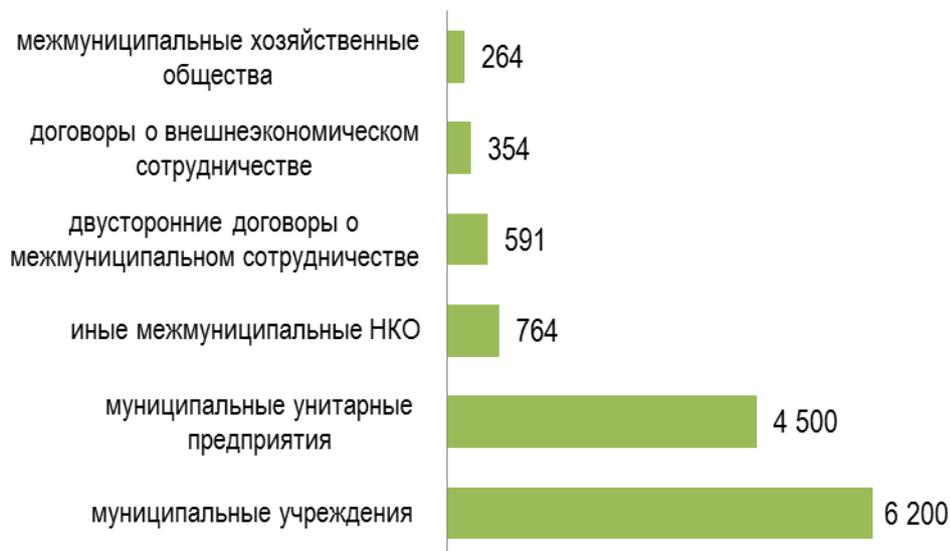
⁸ Так, например, Совет муниципальных образований Республики Мордовия оказывает содействие органам местного самоуправления по проведению разъяснительной работы с гражданами и при реализации иных мероприятий, определенных Указом Главы Республики Мордовия от 17 марта 2020 г. № 78 «О введении на территории Республики Мордовия режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁹ Например, в Хабаровском крае заключены соглашения между муниципалитетами по решению отдельных вопросов местного значения. Соглашение Березовского муниципального района о межмуниципальном сотрудничестве с муниципальным образованием «Лысьвенский городской округ» Пермского края о взаимодействии по совместной деятельности в сфере технико-экономического обоснования, проектирования и строительства автодороги 3-ей категории «Нижний Тагил – Ослянка – Кын – Кормовище – Березовка - Кунгур».

¹⁰ Чаще всего речь идет об автономных некоммерческих организациях, то есть не имеющих членства организациях, учрежденных на базе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Например, в декабре 2017 г. администрация Сочи создала автономную НКО «Центр

По данным Минюста России учредителями муниципальных унитарных предприятий являются 4,5 тыс. муниципалитетов, около 6,2 тыс. – учредителями муниципальных учреждений¹¹.

Данные об участии муниципальных образований в организациях муниципального сотрудничества



Наименее распространенной формой сотрудничества являются межмуниципальные хозяйственные организации, в них участвуют всего лишь 264 муниципалитета. Вместе с тем, они решают самые разные задачи, чаще всего в области водоснабжения, сбора, вывоза и утилизации мусора и твердых бытовых отходов, транспортного обслуживания населения и др.¹² Кроме того, данная форма кооперации является одним из резервов экономии средств местных бюджетов.

Во многом такая ситуация обусловлена наличием коллизий между нормами Федерального закона № 131-ФЗ и ГК РФ в части регламентации вопросов учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ¹³. Не

профилактической работы с населением», основная задача которой – социальная реабилитация людей после лечения от наркомании и алкоголизма.

¹¹ Без учета органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц.

¹² Например, решение Собрании депутатов Павлинского муниципального района Костромской области от 12 октября 2016 г. № 99 «Об участии в создании межмуниципального хозяйственного общества в форме общества с ограниченной ответственностью для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения». Решение Совета депутатов Дзержинского сельского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области от 7 марта 2018 г. № 164 «О создании межмуниципального хозяйственного общества в форме общества с ограниченной ответственностью».

¹³ Согласно ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ местные представительные органы могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. При этом нормы данного закона не содержат прямых запретов на включение в состав учредителей иных лиц (физических и юридических). Однако если рассматривать межмуниципальное хозяйственное общество как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей только из местных представительных органов, то организация и деятельность таких обществ не будет согласовываться с нормами ГК РФ и федеральных законов: от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», в которых такие ограничения не предусмотрены. По мнению экспертов, для разрешения данной коллизии в федеральном законодательстве следует установить ограничения по составу учредителей непубличных акционерных обществ и обществах с ограниченной ответственностью, созданных в качестве межмуниципальных хозяйственных обществ.

урегулированы инструменты межмуниципального хозяйственного сотрудничества, отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений¹⁴. Еще одним ограничением для межмуниципального хозяйственного сотрудничества является требование, согласно которому заключение договоров безвозмездного пользования, аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов в соответствии со ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Соответственно, муниципалитеты фактически не могут передать функции муниципальных учреждений, созданных отдельными муниципальными образованиями, межмуниципальной некоммерческой организации.

3. Существуют также иные проблемы, которые негативно влияют на развитие потенциала межмуниципального взаимодействия. Так, например, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит такого термина, как «вопросы местного значения межмуниципального характера» и не регулирует порядок их решения. Это создает проблемы в разграничении полномочий и как следствие – затрудняет решение вопросов финансирования в рамках межмуниципального сотрудничества¹⁵.

Данным законом также не предусмотрена возможность создания межмуниципальных образований по решению вопросов местного значения на территории двух и более муниципалитетов. Более того, ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ прямо запрещает наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления. По мнению ряда экспертов, для решения указанной проблемы следует рассмотреть возможность заключения соглашений о

¹⁴ Рекомендации Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 г. № 91/7 по итогам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества».

¹⁵ Правоприменительный опыт свидетельствует о наличии таких примеров, как отсутствие возможности перечислять бюджетные средства на решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера. Такая ситуация сложилась с выделением средств местного бюджета городского округа Якутск для строительства сквера в ином муниципальном образовании, при том, что данные средства были предназначены для реализации муниципальной программы в сфере развития социальной инфраструктуры Якутска и реконструкции здания под дошкольное образовательное учреждение. По мнению прокуратуры, при наличии нерешенных проблем развития социальной инфраструктуры города сокращение финансирования муниципальной программы путем перечисления бюджетных средств на решение вопросов местного значения другого муниципального образования не отвечало интересам населения городского округа Якутск. В этом судебном процессе административный истец (прокурор) указал на то, что оспариваемые нормы нарушают закрепленный в ст. 31 БК РФ принцип самостоятельности бюджетов, предусматривающий недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов других бюджетов бюджетной системы РФ. Также прокурором было отмечено несоответствие Решения Якутской городской Думы № РЯГД-31-2 «О бюджете городского округа «город Якутск» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» ст. 53 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований, а исполнение расходных обязательств муниципальных образований – за счет средств соответствующих местных бюджетов в соответствии с требованиями БК РФ.

передаче части полномочий между муниципальным районом (либо поселениями, входящим в его состав) и сопредельным с ним городским округом¹⁶.

Перспективной формой межмуниципального сотрудничества может стать формирование городских агломераций, развитию которых уделено большое внимание в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁷, а также в документах стратегического планирования ряда регионов и муниципальных образований. Формирование агломераций на основе развития межмуниципального сотрудничества предполагает заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципалитетами. В качестве примеров заключения подобных соглашений можно привести соглашения: о создании Челябинской агломерации¹⁸ и агломерации «Горный Урал»¹⁹; о создании Владивостокской агломерации²⁰; о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации²¹. Как правило, участниками соглашений являются все муниципалитеты. Указанные документы содержат контуры потенциального взаимодействия по широкому кругу вопросов. Так, в Соглашении о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации стороны ограничиваются указанием приоритетных направлений сотрудничества, сформулированных в общем виде²², и созданием координационного органа без четко определенных полномочий этого органа и механизмов их реализации²³. В то же время, соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал» носят более конкретный характер²⁴.

В ноябре 2020 г. в Свердловской области подписано соглашение между 14 муниципалитетами о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской

¹⁶ Информация Правительства Нижегородской области № 406-20380/19 от 30.01.2019.

¹⁷ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

¹⁸ Решение Челябинской городской Думы IV созыва от 24 июня 2014 г. № 52/6 «Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации».

¹⁹ Решение Собрании депутатов Чебаркульского городского округа от 1 марта 2016 г. № 93 «Об утверждении Соглашения о создании агломерации «Горный Урал».

²⁰ Соглашение между Администрацией Приморского края и муниципальными образованиями Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Надеждинский муниципальный район, Шкотовский муниципальный район от 28.10.2014 № 30 о создании Владивостокской агломерации.

²¹ Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015. / Сайт Министерства строительства Новосибирской области.

²² Как, например, «согласованные действия по развитию и повышению эффективности управления» агломерацией, «реализация межмуниципальных проектов, направленных на социально-экономическое развитие» агломерации, «организация взаимодействия с региональными органами власти по вопросам развития» агломерации и т.п.,

²³ Координационный совет по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации.

²⁴ Содержат договоренности по таким вопросам, как: разработка концепции социально-экономического развития агломерации; участие в согласовании проекта схемы территориального планирования агломерации (разработчиком в данном случае выступает субъект РФ); обмен информацией, проведение совместных совещаний, конференций; создание межмуниципального совета (с включением в его состав представителей Правительства Челябинской области) с целью представления интересов агломерации в различных органах, согласования стратегических направлений развития муниципальных образований – участников агломерации, координации деятельности по созданию и функционированию агломерации.

агломерации и соглашение о взаимодействии в рамках реализации проекта первого пускового комплекса транспортно-логистического центра «Екатеринбург». Соглашение предполагает, что муниципалитеты объединят свои усилия для реализации межмуниципальных, агломерационных инфраструктурных проектов и строительства жилья. Ожидается, что проекты будут предлагаться в соответствии с действующими национальными, федеральными и региональными проектами, а также документами стратегического развития территорий. Прежде всего, речь идет о развитии транспортной инфраструктуры, модернизации инженерных сетей и сооружений, промышленных и коммунальных объектов.

Вместе с тем процесс развития городских агломераций сдерживается отсутствием в законодательстве правового регулирования вопросов их функционирования. Следует отметить, что к настоящему времени Минэкономразвития России подготовлен законопроект «О городских агломерациях»²⁵. Документ направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. Закрепляется понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций. Разработчики законопроекта полагают, что его принятие создаст благоприятную правовую среду для объединения ресурсов муниципальных образований при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения. По информации Минэкономразвития России, подготовлены еще 2 законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в ГК РФ в связи с развитием межмуниципального сотрудничества в агломерациях. Законопроекты конкретизируют положения о порядке и содержании межмуниципальных соглашений, а также предусматривают особенности учреждения и управления деятельностью межмуниципальных хозяйственных организаций.

4. В условиях пандемии и снижения межгосударственных контактов межмуниципальное сотрудничество могло бы содействовать в принятии совместных решений по противодействию кризису, а также поиску ответов на другие глобальные вызовы. В качестве примера можно привести прошедшую 22 апреля 2020 г. онлайн-конференцию членов Форума мэров Арктики. В ней приняли участие мэры из городов Рованиemi (Финляндия), Торсхавна (Дания), Акюрейри (Исландия), Анкориджа (США), Тромсё (Норвегия) и других городов²⁶. Состоялся обмен опытом борьбы с коронавирусной инфекцией. Муниципалитеты высоко оценили

²⁵ В настоящее время законопроект «О городских агломерациях» размещен на федеральном портале нормативных правовых актов. В законопроекте закрепляется понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, институты управления их развитием.

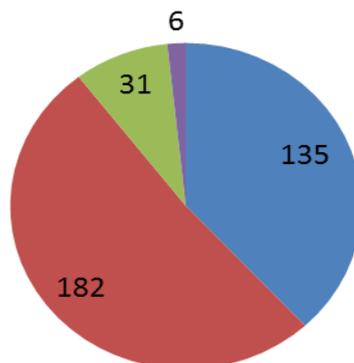
²⁶ Онлайн-конференция состоялась 22.04.2020, в ней приняли участие 13 арктических городов. Встреча была посвящена развитию в мире коронавирусной инфекции, а также способам и методам борьбы с ней в рамках условий северных территорий.

реализуемые в Мурманске и Мурманской области меры поддержки граждан, которые потеряли работу в связи с пандемией²⁷.

По данным Минюста России, договоры о побратимстве и приграничном сотрудничестве заключили 354 муниципальных образования.

Данные о заключенных соглашениях о побратимских связях по видам муниципалитетов

■ городские округа ■ муниципальные районы
■ городские поселения ■ сельские поселения



332 российских города имеют соглашения о побратимских связях с 1 653 зарубежными муниципальными образованиями. Наиболее развиты международные связи у муниципальных образований республик Татарстан и Мордовии, Брянской и Белгородской областей²⁸.

Особый смысл международное межмуниципальное сотрудничество приобрело в год 75-летия Победы в Великой Отечественной войне. В условиях проводимой рядом европейских стран политики, направленной на пересмотр итогов Второй мировой войны, межмуниципальное сотрудничество помогает отстаивать правду, память, идеалы добра и справедливости. Так, например, в 2020 г. Комитет дружбы Ковентри (Великобритания) и Волгограда провел встречу представителей городов-побратимов, посвященную памятному событию и 75-летию создания ООН. Председатель городского Совета А.С. Хан отметил, что «в этом году посланием городов-побратимов Великобритании и России к ООН мы хотели бы внести вклад в дело сохранения памяти о жертвах Второй мировой войны, всех жертвах фашизма». В 2019 г. был дан старт проекту «75-летие современного побратимского движения Волгоград-Ковентри: взгляд в будущее»²⁹, в рамках которого были проведены организованы

²⁷ Такие северяне могут выбирать: получить статус безработного и денежную выплату, либо пойти на общественные работы и получать гораздо большие деньги.

²⁸ Итоги конференции «Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы», состоявшейся 28.06.2019 в Государственной Думе. Данные предоставлены Минюстом России.

²⁹ Онлайн-собрание было организовано при поддержке Россотрудничества Сайт Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, 08.09.2020. 23.06.2020 была организована видеовстреча, посвященная сохранению памяти о победе над фашизмом во Второй мировой войне. С российской стороны в конференции приняли участие депутаты Государственной Думы, заместитель руководителя фракции партии «Единая Россия» В.Б. Кидяев (как председатель совета Всероссийской

концерты, другие культурные мероприятия для вовлечения молодежи в побратимское движение.

Одной из проблем, которая не позволяет в полной мере раскрыться потенциалу международного межмуниципального сотрудничества, является несовершенство российского законодательства, которым урегулированы только вопросы взаимодействия приграничных муниципалитетов³⁰. Отдельные положения отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований, содержатся в нескольких актах. Кроме пп. 8 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, это ст. 11 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее – Федеральный закон № 164-ФЗ), где указано, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами. Нормы данных законов противоречивы даже не уровне терминологии: в Федеральном законе № 131-ФЗ имеется термин «внешнеэкономические связи», а в Федеральном законе № 164-ФЗ – «внешнеторговая деятельность».

В настоящее время на экспертном уровне рассматриваются два направления совершенствования законодательной базы в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления. Это внесение изменений в Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Кроме того, предлагается уточнение соответствующих полномочий органов местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ. Некоторые эксперты рассматривают возможность на основе федеральных законов от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» разработать и принять новый, единый для регионального и муниципального уровня федеральный закон «О координации международных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», содержащий соответствующее правовое регулирование³¹.

Исп.: Лукьянова Н.И., т. 8(495)697-76-40.

ассоциации развития местного самоуправления), заместитель руководителя Россотрудничества М.Д. Брюханов, представители городов Пермь, Красноярск, Новосибирск, Сестрорецк, Тамбов, Моршанск, Ростов-на-Дону, Мичуринск и Архангельск. Из-за рубежа к встрече подключились участники из Беларуси, США, Великобритании, Германии, Франции, Израиля и Словакии // Брянские новости, июнь 2020 г.

³⁰ Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». Наряду с РФ и ее субъектами закон выделяет муниципальные образования приграничных субъектов РФ в качестве субъектов приграничного сотрудничества.

³¹ *Беликов В.*, (глава национальной делегации РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, член президиума Конгресса, председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга») *Международные связи муниципальных образований Российской Федерации: проблемы и перспективы развития*. - Инфодосье ПБ, 30.09.2019.

Финансовые аспекты межмуниципального сотрудничества

При развитии форм межмуниципального сотрудничества нельзя не учитывать проблемы местных бюджетов, обусловленных, прежде всего: несоответствующим уровнем финансовой обеспеченности возложенным полномочиям³²; узкой доходной базой муниципальных бюджетов, высокой зависимостью от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня³³; высокой долговой нагрузкой на местные бюджеты³⁴; низким уровнем муниципального финансового менеджмента вследствие нехватки квалифицированных кадров. В таких условиях органы местного самоуправления не способны проводить эффективную финансово-бюджетную политику и решать вопросы местного значения.

Одним из перспективных инструментов решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества может являться возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные» субсидии³⁵. Такая возможность установлена Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений». Согласно данному закону указанные субсидии предоставляются из бюджета муниципального образования бюджетам других муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Предусмотрено, что цели и условия предоставления «горизонтальных» субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального

³² Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Вместе с тем, имеется ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления по реализации мероприятий в рамках национальных проектов. В частности, существует необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объеме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов. Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов», 05.11.2019.

³³ В объеме поступивших на 01.07.2020 доходов местных бюджетов (2 142,3 млрд рублей) объем налоговых доходов составил 585 млрд рублей (27,3%), неналоговых доходов – 104,6 млрд. рублей (4,9%), безвозмездных поступлений, в т.ч. межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 1 452,7 млрд рублей (67,8%). По данным Минфина России. Данные об исполнении местных бюджетов в РФ на 01.07.2020.

³⁴ По состоянию на 01.01.2020 объем муниципального долга составил 380,5 млрд рублей (23,7% к налоговым и неналоговым доходам местных бюджетов). На 01.11.2020 объем муниципального долга несколько снизился (на 5,2%) и составил 360,8 млрд рублей. При этом наибольший удельный вес в структуре муниципального долга приходится на кредиты от кредитных организаций – 62,1%. По данным Минфина России.

³⁵ Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 г. № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества».

образования, из бюджета которого предоставляется субсидия. Применение указанного инструмента межбюджетных трансфертов позволит муниципальным образованиям совместно финансировать различные муниципальные проекты, например, в области дорожного строительства, создания инфраструктуры и иные проекты в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества.

Другим важным инструментом решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества может являться возможность предоставления в 2020 г. так называемых «горизонтальных» бюджетных кредитов из бюджета одного муниципального образования бюджету другого муниципального образования, входящих в состав одного субъекта Российской Федерации³⁶. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за пользование бюджетным кредитом устанавливаются местным парламентом муниципалитета - кредитора. Введение такого инструмента сотрудничества на муниципальном уровне расширяет механизмы осуществления муниципальных внутренних заимствований³⁷ и возможности для обеспечения устойчивости бюджетов органов местного самоуправления в условиях пандемии коронавирусной инфекции.

Исп.: Семенов М.Д., т. 8(495)697-41-54.

³⁶ Такая возможность установлена Федеральным законом от 9 ноября 2020 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

³⁷ В настоящее время п. 3 ст. 93.3 БК РФ предусмотрена возможность предоставления бюджетных кредитов бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), то есть «вертикальных» бюджетных кредитов между муниципальными образованиями.

Министерство юстиции Российской Федерации

Информационно-аналитические материалы о текущем состоянии, актуальных правовых проблемах и перспективах развития межмуниципального сотрудничества *(к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)*

Правовую основу межмуниципального сотрудничества составляют соответствующие положения (статьи 8, 66 – 69 и др.) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Гражданского кодекса Российской Федерации и иных актов гражданского законодательства, а также специальные федеральные законы (например, Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»).

Законодательством предусмотрены следующие формы межмуниципального сотрудничества:

1) участие в советах муниципальных образований субъектов Российской Федерации и едином общероссийском объединении муниципальных образований (Общероссийском Конгрессе муниципальных образований);

2) участие в иных объединениях (ассоциациях, союзах) муниципальных образований, а также создание межмуниципальных некоммерческих организаций – автономных некоммерческих организаций, некоммерческих партнерств, фондов;

3) создание межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения;

4) заключение двух- и многосторонних межмуниципальных договоров (соглашений) о сотрудничестве.

Цели межмуниципального сотрудничества, как правило, связаны с объединением ресурсов для решения вопросов местного значения и обменом информацией практического характера. При этом межмуниципальное сотрудничество может охватывать экономическую, культурную, жилищно-коммунальную, дорожно-транспортную и иные сферы.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется как в пределах Российской Федерации и отдельных субъектов Российской Федерации, так и в международном контексте путем участия в международных органах и ассоциациях, заключение договоров и соглашений о внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с зарубежными муниципалитетами и иными территориальными образованиями, дружественные (побратимские) связи, приграничное сотрудничество и т.п.

По предварительным данным, собранным в рамках ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2020 г. в Российской Федерации существуют 20,8 тыс. муниципальных образований (число которых постоянно меняется в связи с продолжающимися преобразованиями), из них:

участвуют в ассоциациях (советах) муниципальных образований советов субъектов Российской Федерации – 17,8 тыс. муниципалитетов;

участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях (ассоциациях, автономных некоммерческих организациях, фондах), в т.ч. в качестве членов или соучредителей – более 130 муниципалитетов;

участвуют в межмуниципальных хозяйственных обществах, созданных для решения вопросов местного значения – более 290 муниципалитетов;

имеют договоры (соглашения) о сотрудничестве с другими муниципальными образованиями (в пределах Российской Федерации) – более 510 муниципалитетов;

имеют договоры (соглашения) о внешнеэкономическом и (или) приграничном сотрудничестве, а также о дружественных (побратимских) отношениях с зарубежными муниципалитетами и территориальными образованиями – более 350 муниципалитетов.

В общероссийском масштабе наряду с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований действуют Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз малых городов, Союз исторических городов России, Союз городов воинской славы, на уровне макрорегионов – Ассоциация городов Поволжья, Межрегиональная ассоциация «Города Урала», Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и другие подобные организации.

Существуют также организации межмуниципального сотрудничества, созданные по отраслевому или профессиональному принципу – Союз развития наукоградов, Ассоциация территорий расположения атомных электростанций, Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации и другие.

На международном уровне российская делегация участвует в деятельности Конгресса региональных и местных властей Совета Европы, отдельные российские муниципалитеты – в работе Евразийского регионального отделения Всемирной организации «Объединенные города и местные власти», Международной ассамблеи столиц и крупных городов, Международной ассоциации «Породненные города» и других подобных организаций.

Практика создания межмуниципальных хозяйственных обществ для решения вопросов местного значения носит ограниченный характер, охватывая около 20 субъектов Российской Федерации. Потенциал этой формы межмуниципального сотрудничества представляется не в полной мере реализованным.

Вместе с тем, реализованные примеры создания таких организаций заслуживают внимания. Так, в Ивановской области Заволжским муниципальным районом и Заволжским городским поселением создано межмуниципальное коммунальное предприятие в форме общества с ограниченной ответственностью. Аналогичные случаи создания межпоселенческих хозяйственных обществ, специализирующихся на обслуживании коммунальных систем, имеют место в Красинском районе Липецкой области, Брединском районе Челябинской области, в 5 муниципальных районах Смоленской области и в 4 муниципальных районах Новгородской области.

Межмуниципальные хозяйственные общества, созданные в Череповецком районе Вологодской области, Пачелмском районе Пензенской области и в 3 районах Новгородской области, специализируются на водоснабжении. В Окуловском районе Новгородской области создавалась межмуниципальная организация в сфере похоронного дела, в Батецком районе Новгородской области и Нижнеломовском районе Республики Мордовия – организация, специализирующаяся на вывозе твердых бытовых (коммунальных) отходов, в Катав-Ивановском районе Челябинской области – межмуниципальное автотранспортное предприятие.

Более активно российскими муниципалитетами используется возможность заключения двух- и реже – многосторонних договоров (соглашений) о сотрудничестве общего характера с другими муниципалитетами тех же или других субъектов Российской Федерации.

Двусторонние договоры о сотрудничестве, в частности, могут заключаться:

между примерно однородными муниципальными образованиями в пределах одного субъекта Российской Федерации (Дмитровский и Можайский городские округа в Московской области, города Самара и Тольятти Самарской области, города Ишим и Тобольск в Тюменской области, города Губкинской, Муравленко и Ноябрьск в ЯНАО);

между муниципальными образованиями соседних субъектов Российской Федерации (г. Подольск Московской области и Малоярославецкий район Калужской области, Тотемский район Вологодской области и Солигаличский район Костромской области);

между муниципальными образованиями с примерно равным потенциалом (Екатеринбург и Пермь, Нижний Новгород и Самара, Красноярск и Томск, Кызыл и Элиста и т.п.);

между объединенными определенным признаком или проблематикой муниципалитетами («пристоличные» муниципальные районы Вологодской, Ивановской, Костромской и Ярославской областей, наукограды Обнинск и Троицк);

между городскими муниципальными образованиями и сельскими районами, функционально как бы «дополняющими» друг друга (городской округ Вологда и Кирилловский муниципальный район, городской округ Шуя и Шуйский муниципальный район, внутригородские муниципальные образования г. Москвы и «сельские» районы краев и областей) или составляющими формирующуюся

агломерацию (городские округа Барнаул, Новоалтайск и Первомайский муниципальный район);

между муниципалитетами, не относящимися к какой-либо одной группе и не связанными между собой территориально, ни по виду (специфике, проблематике), ни как-либо ещё.

Такие договоры (соглашения), не накладывая на муниципалитеты прямых обязательств, создают условия для углубления сотрудничества в конкретных сферах (культура, наука, торговля, спорт и др.), а также оперативного обмена информацией практического характера. Значительную роль такие договоры о сотрудничестве сыграли в процессе интеграции новых субъектов Российской Федерации (Республики Крым и города Севастополя) в российское политико-правовое пространство.

Возможными темами для обсуждения совершенствования организационно-правовых основ межмуниципального сотрудничества могут быть:

- законодательное закрепление прав муниципалитетов по заключению соглашений о сотрудничестве в контексте складывающейся практики;
- регулирование различных аспектов участия органов местного самоуправления в межмуниципальных и иных организациях с учетом допустимых форм межмуниципальной кооперации;
- определение конкретных сфер, в которых механизмы межмуниципального сотрудничества могли бы быть наиболее продуктивными, и создание правовых механизмов такого сотрудничества;
- методическая и информационная поддержка технологий, а также обмен положительным опытом межмуниципального сотрудничества.

Май 2020 года

Министерство финансов Российской Федерации

Информационные материалы к планируемому заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» (май 2020 года)

Правовая основа межмуниципального сотрудничества

Межмуниципальное сотрудничество (кооперация) является одним из важнейших механизмов **повышения эффективности предоставления общественных услуг органами местного самоуправления**. Подобное сотрудничество, основанное на различных формах совместного финансирования, позволяет сократить расходы на предоставление услуг и использовать выгоды от эффекта масштаба, не утратив при этом их качества.

Отдельные муниципальные образования могут не иметь достаточных ресурсов (организационных, финансовых, кадровых, технических и т.п.) для решения всех вопросов местного значения, и в таких случаях механизм межмуниципального сотрудничества (кооперации) может быть рассмотрен как жизнеспособная альтернатива территориальным слияниям малых и слабых публично-правовых образований.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и

нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Формы межмуниципальной кооперации различаются исходя из **правовой основы**: неформальные объединения; соглашения о сотрудничестве; субъект частного права (ассоциация); частное юридическое лицо; единый или многоцелевой публичный субъект; единый территориальный государственный субъект.

Неформальные объединения не нуждаются в правовой основе и зачастую сводятся к встречам лидеров муниципальных образований для обсуждения ряда вопросов по совместным интересам.

Соглашения о сотрудничестве позволяют обязать стороны к оговоренным действиям и четко обозначить их последовательность в документальном виде. Примеры таких соглашений (договоров) многочисленны: выполнение одноразовой задачи (культурный фестиваль), организация автобусной перевозки школьников, управление промышленной зоной, разделение работы отдельных должностных лиц на несколько муниципалитетов, поддержание трансграничного сотрудничества.

Учредителями и членами **ассоциации** являются муниципалитеты-партнеры как публично-правовые образования лица. Данная форма межмуниципальной кооперации имеет реальные преимущества с точки зрения гибкости и быстрого принятия решений. Финансовая система формируется в соответствии с правилами бухгалтерского учета в коммерческом секторе, однако бюджет организации может получать важную поддержку из бюджетов разных уровней, включая гранты от муниципалитетов.

Ассоциация в праве нанимать собственных квалифицированных сотрудников.

Частное юридическое лицо представляет собой компанию, которая может работать в разных муниципалитетах согласно своему уставу, оговоренному с муниципалитетами. Такая форма предполагает деятельность для оказания услуг с достаточно высокой доходностью (например, водораспределение, сбор отходов).

Такая форма межмуниципальной кооперации, как **единый или многоцелевой публичный субъект**, может быть охарактеризована как публично-правовая компания, имеющая одноцелевые или многоцелевые конкретные технические компетенции для коммунальных служб (распределение воды, сбор и удаление отходов, общественный транспорт, коммунальное отопление и управление территорией развития).

При создании формы межмуниципальной кооперации функции муниципалитетов передаются под ответственность юридическому лицу, однако они по-прежнему осуществляют стратегический контроль, поскольку избирают своих представителей в совет межмуниципальной кооперации и могут

выплачивать гранты на его деятельность. Совет межмуниципальной кооперации может состоять из мэров муниципалитетов или других членов, в зависимости от правовых положений в стране. Финансовые ресурсы межмуниципальной кооперации зависят от функций объединения, которые могут включать доход от продаж, сборы, гранты, взносы муниципалитетов-партнеров.

Интегрированный территориальный публично-правовой институт как форма межмуниципальной кооперации реализуется в результате решения муниципалитетов-основателей в отношении введения общей политики стратегических задач или развития общей инфраструктуры. Целью такой формы межмуниципальной кооперации может являться повышение конкурентоспособности.

По форме такой институт в большей степени соответствует новому (дополнительному) уровню местного самоуправления, полномочия которого изложены в уставе межмуниципальной кооперации. Такая форма межмуниципальной кооперации во многом координирует действия всех муниципалитетов в области экономического развития территории, тем самым делая этот район более привлекательным для инвесторов.

Финансовая система такой формы межмуниципальной кооперации может быть сформирована по аналогии с той, которая действует в муниципалитетах, при этом важно, чтобы была гарантирована финансовая автономия, то есть возможность включать в бюджет доходы от продаж, сборы, гранты и трансферты, заемные средства.

Таким образом, **формы взаимодействия** межмуниципального сотрудничества (кооперации) могут быть:

неформализованные (например, совещания мэров или других должностных лиц с целью координации деятельности);

слабо формализованные (взаимодействие по договору или контракту для использования административных услуг);

межмуниципальная кооперация в функциональных «предприятиях» (учреждения или предприятия, которые могут быть созданы муниципалитетами на основе публичного или частного права, выполнять одну или несколько функций, например, в сферах ЖКХ или образования, существовать за счет сборов с сотрудничающих муниципалитетов или взносов с потребителей услуг; функционировать на аутсорсинге у нескольких муниципалитетов);

межмуниципальная кооперация как модель интегрированного территориального сотрудничества (стратегические функции, например, в сфере городского планирования).

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены следующие **формы межмуниципальной кооперации и интеграции**:

советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации (статья 66);

общероссийское объединение муниципальных образований (статья 67);
межмуниципальные организации (статья 68);

некоммерческие организации муниципальных образований, учредителями которых выступили два и более муниципальных образований (статья 69);

сотрудничество на основе заключенных органами местного самоуправления муниципальных образований договоров и соглашений о сотрудничестве и совместной деятельности (статьи 8 и 35).

Региональные и всероссийские советы муниципальных образований

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и общероссийское объединение муниципальных образований используются для выражения и защиты общих интересов муниципальных образований.

Согласно статье 66 Федерального закона № 131-ФЗ, организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами. Финансовое обеспечение деятельности ассоциаций осуществляется путем уплаты членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами.

Также Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена возможность образования на добровольной основе иных объединений муниципальных образований (Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), учредителем которого являются советы муниципальных образований 85 субъектов Российской Федерации, Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС), Союз российских городов, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация ЗАТО Росатома, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений).

Межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации муниципальных образований

Межмуниципальные организации могут быть созданы в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, межмуниципальные некоммерческие организации – в форме автономных некоммерческих организаций и фондов при совместном учреждении их двумя и более муниципальными образованиями.

Межмуниципальные хозяйственные общества, фонды и автономные некоммерческие организации нельзя рассматривать как наиболее приемлемые

организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества.

Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности этих юридических лиц также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием данных организаций.

Кроме того, основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли, и юридическая конструкция соответствующей организационно-правовой формы ориентирована скорее на решение частных, а не публичных задач, что не характерно для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями.

Финансовое обеспечение деятельности подобных межмуниципальных организаций и некоммерческих организаций осуществляется за счет собственных средств этих организаций, в том числе с использованием механизма субсидий юридическим лицам в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации, либо на основании договоров гражданско-правового характера, заключаемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Межмуниципальные организации могут образовываться в форме **непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью**, если соответствующие представительные органы муниципальных образований приняли такое решение. Для создания межмуниципального хозяйственного общества между представительными органами муниципальных образований заключается учредительный договор и осуществляются все необходимые процедуры по государственной регистрации вновь созданного межмуниципального хозяйственного общества в качестве юридического лица в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Взнос в уставной (складочный) капитал соответствующего юридического лица осуществляется в долях, предусмотренных учредительным договором.

Некоммерческие организации муниципальных образований создаются по решению представительных органов муниципальных образований в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами (часть 2 статьи 69 Федерального закона № 131-ФЗ).

Межмуниципальное хозяйственное взаимодействие наиболее целесообразно по вопросам местного значения, представленным в таблице 1.

Таблица 1 – Возможные направления межмуниципального хозяйственного взаимодействия

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом		организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения		создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района
создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов	участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов	участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов
организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения		содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг

Аналогичные рекомендации по вопросам, взаимодействие для решения которых может осуществляться на основе межмуниципальных некоммерческих организаций, отражены в таблице 2.

Таблица 2 – Возможные направления межмуниципального взаимодействия на базе некоммерческих организаций

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек		организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов
создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры		создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения		
создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов		создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района
обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий		
организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью		организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью
	организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа	организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды
	организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), а также организация отдыха детей в каникулярное время	
	создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования в соответствии с	

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
	территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	

*Заключение договоров и соглашений о сотрудничестве
и совместной деятельности*

Согласно части 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут заключать межмуниципальные договоры и соглашения в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Для возникновения расходного обязательства необходимо, чтобы соглашение содержало нормы об объединении финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Такое сотрудничество опирается на гражданское законодательство и использует форму обычных хозяйственных договоров. К этой форме межмуниципального сотрудничества относятся соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, совместные программы социально-экономического развития и инвестиционных проектов, договоры по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципальных образований.

Развитие данной формы межмуниципального сотрудничества затрудняется отсутствием требований к таким договорам и соглашениям.

Федеральным законодательством установлен прямой запрет на создание межмуниципальных предприятий на основе совместного имущества (пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Преимущества межмуниципального сотрудничества

Ряд задач локального уровня может быть решен гораздо эффективнее, чем если бы это осуществлялось муниципальными образованиями отдельно. Подобное сотрудничество и общее решение задач позволяет использовать следующие преимущества:

1. **Экономия от масштаба.** С ростом количества потребителей услуги и масштабов обслуживания удельная стоимость оказания услуги снижается, при этом количество юридических лиц, оказывающих услуги, соответствующим образом может оптимизировано.

2. **Улучшение качества услуг.** Объединение финансовых возможностей для предоставления той или иной услуги может удешевить ее предоставление, но появляется возможность улучшить ее качество при сохранении прежних затрат (более технологичные установки, качественное образование и т.д.).

3. **Полнота покрытия территории предоставления услуг.** Кооперация в предоставлении отдельных услуг может решить проблему несовпадения территорий их предоставления. Это позволяет исключить ситуации, когда услуга, предоставляемая одним муниципалитетом, может быть использована жителями соседних муниципалитетов, но ее стоимость с их стороны не возмещается полностью или частично (например, когда автобусная сеть города также обслуживает пригородные территории).

4. **Обеспечение функционирования межмуниципальной инфраструктуры.** Отдельные территории отличаются наличием межмуниципальной инфраструктуры (отопление, водопровод и т.д.), которая в ряде случаев была просто исторически унаследована. Инструменты межмуниципальной кооперации позволяют решить проблему совместного управления такой инфраструктурой.

5. **Привлечение инвестиций.** Отдельное муниципальное образование само по себе может быть слишком мало, чтобы эффективно привлекать инвесторов, однако кооперация муниципальных образований позволяет увеличить шансы на привлечение инвестиций путем создания более крупных объектов и организации совместного потребления услуг, более эффективного маркетинга территорий.

6. **Внешнее финансирование.** Объединением муниципальных образований могут быть предложены для реализации социально и экономически значимые проекты для регионального уровня, такие проекты могут быть поддержаны финансовыми средствами из вышестоящих бюджетных уровней.

Правовой основой финансового обеспечения межмуниципальной кооперации и интеграции являются положения Федерального закона № 131-ФЗ, предоставляющие муниципальным образованиям достаточно широкий круг полномочий по созданию межмуниципальных объединений, учреждению хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения без наделения указанных межмуниципальных объединений полномочиями органов местного самоуправления.

Проблемы межмуниципального сотрудничества

Отсутствие координации между сотрудничающими сторонами, наличие сложностей выстраивания организационной структуры кооперации могут выступать существенными **барьерами** в развитии подобных механизмов взаимодействия.

Ключевой причиной отказа от межмуниципальной кооперации является **проблема множественной ответственности**, в соответствии с которой интересы нескольких заинтересованных сторон должны быть сбалансированы при совместном предоставлении услуг.

В связи с этим необходимо учитывать все потенциальные риски, связанные с функционированием различных форм межмуниципальной кооперации.

Таким образом, внедрение в практику механизмов межмуниципальной кооперации может сопровождаться возникновением ряда **рисков**, которые следует заранее соотносить с предполагаемыми выгодами.

Такие формы коммерческих организаций, как хозяйствующие общества, не в полной мере отражают интересы муниципальных образований. Основными недостатками хозяйственных обществ являются утрата права собственности на имущество, передаваемое этим организациям; ограничение механизмов контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием данных организаций; направленность деятельности хозяйственных обществ на получение прибыли и решение частных задач, что не характерно для муниципальных образований, деятельность которых направлена на решение публичных задач в рамках вопросов местного значения.

Основными проблемами некоммерческих организаций как форм межмуниципального сотрудничества является невозможность муниципальных образований как учредителей непосредственно определять содержание их работы и осуществлять контроль за распоряжением имуществом и оказанием муниципальных услуг.

Финансирование межмуниципального сотрудничества (кооперации)

При финансовом обеспечении межмуниципальной кооперации возникает возможность разделения административных расходов, т.е. например, затрат на сотрудников или на оборудование в совместном органе.

Снижаются удельные затраты и улучшается качество услуг за счет привлечения более высококвалифицированного персонала. В отдельных случаях появляется возможность привлекать средства специальных инвестиционных фондов.

Создание межмуниципальной кооперации может позволять привлекать средства специализированных грантов, целевым образом предназначенных для развития межмуниципальной кооперации (на подготовительные работы, закупку оборудования и т.п.).

Скоординированная работа межмуниципальной кооперации безусловно позволит повысить экономические показатели территории.

Выбор финансовой системы межмуниципальной кооперации зависит от формы кооперации, вида услуги и варианта доходов, соответствующей данной услуге. Важным является вопрос определения порядка финансирования межмуниципальной кооперации.

Правовая основа финансовой системы межмуниципальной кооперации зависит от целей и формы доходов межмуниципальной кооперации. Бюджет межмуниципальной кооперации может формироваться за счет целевых отчислений, межбюджетных трансфертов, грантов, бюджетных кредитов.

По линии форм кооперации финансовое сотрудничество может быть построено на контрактной основе или на базе предприятия межмуниципальной кооперации. В первом случае, один муниципалитет предоставляет услуги

жителям другого, и в этом случае важно определить, как компенсируются его расходы. Во втором случае, совместное учреждение межмуниципальной кооперации обслуживает население нескольких муниципалитетов, и важно определить принцип его финансирования: за счет доходов или взносов муниципальных образований в соответствующих пропорциях.

В свою очередь, услуги межмуниципальной кооперации могут также широко варьироваться. Это может быть управление услугами ЖКХ (водоснабжение и т.д.), предоставление социальных услуг (образование и т.д.), обмен административными ресурсами (специалистами, юридическими услугами и т.д.), формирование и координация планов развития.

В случае услуг ЖКХ уровень сборов зависит от уровня потребления, поэтому финансовые средства могут быть зачислены в конкретную организацию, занимающуюся оказанием этих услуг. Эти доходы целесообразно формировать исходя из суммы отдельных потребителей.

В свою очередь, услуги ЖКХ субсидируются, поэтому доходы такого учреждения могут формироваться и за счет средств из региональных и местных бюджетов.

Если в случае отдельных муниципалитетов тарифы на услуги ЖКХ устанавливаются органами местного самоуправления, то при межмуниципальном сотрудничестве указанные тарифы устанавливаются по согласованию всех муниципалитетов. Цены на тарифы могут сильно варьироваться, если, например, один из муниципалитетов находится в горной местности - цены на воду там существенно выше, в связи с чем необходимо учитывать подобные характеристики (холмистость, плотность населения территории и т.д.).

Текущие и капитальные расходы организации межмуниципальной кооперации могут быть покрыты за счет взимаемых средств с потребителей, однако это не всегда так. Например, инвестиционные расходы могут быть чрезвычайно высоки, но общественная полезность услуги для населения в муниципальных образованиях высока настолько, что данный вид расходов может быть покрыт из местных бюджетов.

Кредитное финансирование также может быть привлечено в случае услуг ЖКХ, однако следует четко обозначить ответственность участников и обеспечение этих кредитов.

Значительную часть доходов организаций межмуниципальной кооперации в сфере социальных услуг составляют доходы того или иного уровня бюджетов. Эти доходы могут включать:

- средства на конкретные услуги, предоставление которых связано с количеством потребителей;

- средства, которые распределяются исходя потребностей в расходах (по примеру конкретных услуг);

- средства, которые распределяются по взвешенной формуле исходя из численности населения и других показателей, что обеспечивает больший доход на душу населения более крупным городам.

В случаях, если организация межмуниципальной кооперации создается для формирования и координации планов развития муниципальных образований, то она также финансируется за счет средств соответствующих местных бюджетов.

Как следует из вышеизложенного, значительная часть доходов межмуниципальной кооперации формируется из различных средств местных бюджетов. **Ключевой вопрос** – в каких **пропорциях** по муниципальным образованиям эти отчисления производятся. В наиболее общем случае эти отчисления могут формироваться исходя из подушевых показателей, при этом подушевые показатели могут различаться (например, в малонаселенных районах расходы на 1 человека выше).

Регулирование вышеуказанных вопросов может осуществляться в законодательстве, уставе организации межмуниципальной кооперации. В практике межмуниципальной кооперации также встречаются случаи создания товариществ для оказания услуг населению в сфере ЖКХ.

Создание межмуниципальных хозяйственных обществ целесообразно в тех областях, где услуга не является бюджетной и предоставляется уже преимущественно на рыночных условиях.

Основные сферы, в которых осуществляют свою деятельность межмуниципальные хозяйственные организации: ЖКХ (в том числе водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение); оказание транспортных услуг и организации транспортного обслуживания населения; ритуальные услуги; строительство, содержание и ремонт автомобильных дорог.

Некоммерческие организации применяются в сферах оказания бюджетных услуг (библиотечное обслуживание населения, сферы культуры, спорта, образования, здравоохранения, работы с детьми и т.д.), в которых обычно функционируют бюджетные учреждения.

Имеется ряд сфер, где межмуниципальное сотрудничество может стать значимой формой концентрации бюджетных ресурсов для повышения доступности и качества муниципальных услуг, более эффективного и результативного решения вопросов местного значения. Это сферы ЖКХ, дорожной деятельности, дополнительного образования, культуры.

Отмечается целесообразность кооперации по многим вопросам местного значения, например, между *муниципальным районом и городским округом*, территория которого граничит с территорией муниципального района. В этом случае предметом кооперации может являться весь спектр образовательных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями.

С точки зрения консолидации бюджетных средств, перспективным направлением может являться дорожная деятельность и транспортное обслуживание населения. Однако нужно учитывать, что в соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дорожная деятельность в отношении дорог межмуниципального значения, а также транспортное обслуживание населения в межмуниципальном и пригородном

сообщении отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В данном случае в кооперации должны принимать участие не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

*Совершенствование механизма финансового обеспечения
межмуниципальной кооперации*

Одной из важных форм финансирования межмуниципальной кооперации может стать предоставление **«горизонтальных» субсидий из местных бюджетов бюджетам других муниципальных образований.**

Возможность предоставления «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне введена с 1 января 2020 года статьей 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений»).

В случаях и порядке, предусмотренных нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, принимаемыми в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетам других муниципальных образований могут быть предоставлены субсидии из бюджета муниципального образования в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Цели и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия.

При закупке муниципальных услуг у поставщиков, расположенных на территории других муниципальных образований, «горизонтальные» субсидии, могут использоваться, в частности, в виде компенсационных выплат, осуществляемых в соответствии с договорами между муниципальными образованиями.



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

ИНФОДОСЬЕ

Заседание Совета по местному самоуправлению
при Совете Федерации

Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)



Москва,
декабрь 2020

СОДЕРЖАНИЕ*

Часть I. Публикации в журналах, сборниках и газетах

<i>Игнатъева А.В.</i> Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации	3
<i>Попадюк Н.К.</i> Межмуниципальное взаимодействие как императив противостояния деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса	5
<i>Кайбичева Е.И.</i> Методические подходы к формированию межмуниципальных стратегий в контексте отношений «центр–периферия»	8
<i>Доронина П.Е., Ивлева А.Ф.</i> Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества: законодательная регламентация и практическая реализация	15
<i>Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.</i> Мегалополисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий	18
<i>Анимица Е.Г., Власова Н.Ю.</i> Проблемы и перспективы развития городских агломераций	28
<i>Миронова С.М.</i> Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации	32
<i>Москвина О.С., Неспанова И.В.</i> Развитие межмуниципального сотрудничества как фактор активизации инвестиционных процессов в регионе (на примере Вологодской области)	40
<i>Трофимова Н.В.</i> Развитие межмуниципального сотрудничества в Республике Башкортостан	46
<i>Галынис К.И.</i> Тенденции и перспективы развития межмуниципального сотрудничества в Забайкальском крае и его социальная значимость	51
<i>Тимофеева Л.</i> На подступах к агломерации (<i>Санкт-Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться</i>)	56
<i>Нейман А.</i> Агломерации в Югре	57

Часть II. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах

59

Составители:

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление инфодосье – **О.Д. Алексеева** (заместитель начальника отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)); сканирование публикаций – **А.В. Ильин** (старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)); подготовка электронной версии инфодосье, размещение на портале «Библиотечные и архивные ресурсы Государственной Думы» ГАС «Законотворчество» по адресу <http://parlib.duma.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

Контакты: тел. 8-495-692-68-75, факс. 8-495-692-97-36, e-mail: parlib@duma.gov.ru

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.
В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Часть I. Публикации в журналах, сборниках и газетах

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМНОГО ПОЛЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

А.В. Игнатьева, генеральный директор Союза российских городов

Изменения Конституции РФ и стремительно меняющийся мир, требующий инновационного развития, поставили перед органами местного самоуправления новые задачи. Основной целью становится развитие местного самоуправления в России в рамках современного исторического этапа. Однако, для разработки полноценной общей стратегии достижения естественным образом возникшей цели, помимо эффективного инструментария и качественного ресурсного обеспечения (люди, финансы, знания, современные технологии управления и т.д.), гарантирующих уверенное достижение основной цели, необходимо воспользоваться объективным анализом проблемного поля, в частности, анализом вызовов, которые сегодня стоят перед российской системой местного самоуправления. Данному анализу и посвящена настоящая статья.

Основные вызовы, создающие проблемное поле, и главные векторы развития системы местного самоуправления в Российской Федерации на ближайшие 10 лет представлены ниже.

1. Необходимость совершенствования законодательства

Необходимость совершенствования законодательства о местном самоуправлении и определения границ полномочий всех субъектов единой системы публичной власти, с учетом принятых конституционных поправок и необходимости ответа на новые вызовы является важнейшей задачей современного этапа развития органов местного самоуправления.

Обновленная Конституция РФ создает импульс для дальнейшего системного совершенствования законодательства о местном самоуправлении, его гармонизации с меняющимся законодательством других отраслей. Для разработки максимально эффективных правовых механизмов, соответствующих вызовам современности, муниципальные образования должны включиться в процесс обсуждения нового законодательства. Это обуславливает необходимость выработки общей для муниципального сообщества позиции относительно направлений совершенствования правовой базы.

Сложности последних лет и сама практическая работа выявили правовые пробелы и бреши в механизме управления, вынуждая провести ревизию и корректировку задач органов местного самоуправления на текущий период и перспективу. Так, многие муниципалитеты лишились части источников доходов при одновременном расширении поля деятельности.

Безусловно, решения о предоставлении регионам большей самостоятельности и внедрение в деятельность муниципалитетов новых цифровых технологий продемонстрировали свою эффективность. Однако для большинства российских территорий подобные нововведения требуют нормативного регулирования и обновления во всех сферах управления. В частности, остается пока нереализованным запрос на расширение полномочий муниципалитетов с передачей соответствующего финансового обеспечения, особенно в таких сферах как здравоохранение и образование. Современный мир «ускоряется», и новейшие вызовы показали насколько важно максимально гибко и оперативно принимать решения с учетом специфики ситуации на местах, чего нельзя добиться в условиях избыточной централизации полномочий и ресурсов.

2. Необходимость укрепления финансово-экономических основ местного самоуправления

Постоянно возникающие экономические и политические кризисы показывают, что мир вступил в фазу турбулентности, и решение возникающих проблем требует от местных властей не только оперативности, но и достаточного финансового обеспечения. Вместе с тем финансовое положение муниципальных образований в настоящее время не только отличается недостаточностью имеющихся средств, но и имеет риски в среднесрочной перспективе получить негативную динамику.

Состояние муниципальных финансов демонстрирует такой факт: по данным Минфина России об исполнении местных бюджетов в 2019 году, в структуре их доходов доля

* Игнатьева А.В. Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации / А.В. Игнатьева // Местное право. - 2020. - № 5. - С. 51-54. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

безвозмездных поступлений (межбюджетных трансфертов) из бюджетов других уровней с учетом субвенций составила 65,9%. А если рассматривать отдельно местные бюджеты сельских поселений, то собственные доходы в структуре их бюджетов составили всего 7%. Причем зависимость местных бюджетов от поступлений с других уровней бюджетной системы в последние годы только возрастала.

Поиск неиспользованных резервов, выбор оптимальных подходов к установлению ставок местных налогов, льгот по ним, концентрации усилий на тех действиях, которые, обеспечивая развитие местного бизнеса, влекут улучшение положения местных бюджетов требует значительной совместной методической, коммуникационной и публичной работы муниципальных образований России.

3. Необходимость сбалансированной оптимизации территориальной организации местного самоуправления в контексте демографических изменений

Продолжающаяся урбанизация и вызванная ей смена системы расселения, при которой абсолютное большинство муниципальных образований теряет население, повлекло оптимизацию территориального устройства публичной власти (особенно местного самоуправления), государственной и муниципальной инфраструктуры. За последние 10 лет количество муниципальных образований в Российской Федерации сократилось почти на 13% (с 23 907 в 2010 году до 20 846 в 2020). Многие из применяемых подходов к укрупнению муниципальных образований и оптимизации сети социальных учреждений оказались болезненными, вызвали раздражение общественности и повлекли неблагоприятные побочные последствия, а также дискуссию о методах оптимизации. (...)

7. Необходимость усиления координации муниципального сообщества и повышения эффективности межмуниципального сотрудничества, в том числе в сфере международного сотрудничества

Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволил в каждом субъекте Российской Федерации образовать и включить в активную работу советы муниципальных образований. Возникло единое общероссийское объединение муниципальных образований, функционирует целый ряд иных общероссийских и межрегиональных ассоциаций муниципалитетов. Тем не менее, задачу создания эффективной системы координации и взаимодействия муниципальных образований нельзя считать окончательно решенной. До сих пор отсутствует единая общероссийская повестка муниципального сообщества и механизмы ее формирования, не сформулированы приоритетные направления и целевые ориентиры развития системы местного самоуправления, государственная политика в сфере местного самоуправления не является четкой и последовательной, происходит постоянное усложнение законодательного регулирования местного самоуправления, при этом муниципальные образования осуществляют возложенные на них полномочия в условиях хронического дефицита средств.

Кроме того, недостаточно активно развивается международное сотрудничество российских муниципальных образований и их ассоциаций с зарубежными муниципалитетами и заинтересованными иностранными организациями. Недостаточно освещение этой работы и лучшей практики в средствах массовой информации. С учетом усиливающегося откровенно враждебного отношения к России со стороны западных политических элит, актуальным является повышение роли российского муниципального сообщества на международной арене, развитие механизмов, принципов и высокой активности народной дипломатии, международного волонтерского движения, изучение и внедрение лучшей зарубежной практики межмуниципального сотрудничества и внедрение ее в целях повышения качества жизни наших людей. Необходимо придать дополнительный импульс сотрудничеству с Конгрессом региональных и местных властей Совета Европы, Консультативным комитетом местных органов власти при Организации Объединенных Наций, программой ООН-ХАБИТАТ.

Эта работа требует существенного ресурсного обеспечения (квалифицированные кадры со знанием иностранных языков, обучающие и информационные технологии, формирующие знания и умения, целенаправленные координирующие действия и помощь в использовании муниципальным сообществом современных цифровых технологий, главным образом, в сфере коммуникаций, получения удаленного доступа к возможностям видео-конференций и базам данных для обмена с зарубежными партнерами, создание коммуникационных и иных партнерских платформ для совместного творчества и развития кооперации и т.д.).

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ИМПЕРАТИВ ПРОТИВОСТОЯНИЯ ДЕСТРУКТИВНЫМ ПРОЦЕССАМ МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА*

*Н.К. Попадюк, профессор кафедры государственного и муниципального управления,
доктор экономических наук, доцент
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)*

Статья показывает объективные основания необходимости усиления межмуниципального взаимодействия. Императивный характер межмуниципального взаимодействия органов местного самоуправления вызван возможностью консолидировать ограниченные ресурсы местных бюджетов. Показаны организационные формы организации межмуниципального взаимодействия в рамках городской агломерации и вне городской агломерации по совместному решению вопросов, общих для многих муниципалитетов, территориально не соседних. Первая форма реализуется при финансовом содействии региональных органов управления по решению вопросов минимизации параллелизма и дублирования при формировании инфраструктуры городской в агломерации. Вторая - самими муниципалитетами. При первой форме муниципалитеты - объекты воздействия региональных органов управления, при второй - субъекты взаимодействия.

В постсоветской России сложилась ситуация, когда вновь образованные органы местного самоуправления свою самостоятельность реализуют не только по отношению к администрациям муниципальных образований, находящихся на разных таксономических уровнях административно-территориального деления внутри субъектов Российской Федерации, но и на одном и том же таксономическом уровне - административного района, городского округа и т.п. Понятно, что определенная замкнутость местного хозяйства обусловлена самим порядком формирования системы самоуправления в стране, узаконенными нормами ее бюджетного относительно автономного существования, складывающихся каждый раз по-особому отношений с региональными органами государственного управления при формальной независимости от них, но тем не менее каждый раз при сформированных особых, в том числе и не формальных зависимостей. Никого не удивляет, что само по себе такое обстоятельство - индикатор неблагоприятной ситуации в органах местного самоуправления в целом по стране.

Между тем, как представляется логичным, объединение ограниченных ресурсов каждого из муниципальных образований по согласованным совместно с соседними муниципальными образованиями проектам в рамках здорового межмуниципального взаимодействия может позволить им достичь так называемый синергетический эффект, когда эффект суммы больше суммы эффектов. В этой связи напрашивается такая аналогия, соответствующая формату Индустрии 4.0 с ее аддитивными технологиями, когда необходимая конфигурация детали получается не вытачиванием из металлического бруска, а наращиванием недостающих слоев, используя для этих целей 3D-принтер. Если известно, что со временем, когда контроль над деятельностью администрации муниципального образования как исполнительной властью снова возьмет представительная власть, как это было в 1917 - начале 1918 гг., в лице депутатов от муниципального сообщества, и это станет нормой, то взаимодействие администраций муниципальных образований станет естественной моделью взаимодействия, а значит - можно принцип аддитивных технологий начинать применять уже в настоящее время путем создания общей для них инфраструктуры взаимодействия.

Для этого вначале в рамках одного субъекта федерации необходимо инициировать со стороны его правительства совместные проекты, при которых бюджетное финансирование на реализацию совместных проектов осуществляется за счет местных бюджетов занятых в этом проекте органов местного самоуправления, но определенную часть добавляет и региональный бюджет. В мире такая схема известна давно и называется «button-up». Используемая совместно со схемой «top-down», когда вышестоящий орган инициирует тот или иной проект, выгодный и

* Попадюк Н.К. Межмуниципальное взаимодействие как императив противостояния деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса / Н.К. Попадюк // Самоуправление. - 2020. - Т. 2, № 1 (118). - С. 332-335

муниципалитетам, приглашая к участию в его финансировании муниципальные органы управления. В ЕС такая схема до кризиса 2008 года использовалась достаточно широко.

Отечественная практика схожую модель имеет при содействии скоординированному развитию городских агломераций, находящихся на территории субъекта федерации и образующих урбанизированный комплекс ряда самостоятельными муниципальными образованиями, остающихся независимыми друг от друга. В таких случаях правительство субъекта федерации, на территории которого разрастаются городские агломерации, используя разные формы содействия, старается препятствовать дублированию и параллелизму при возведении тех или иных объектов городской инфраструктуры, которая объективно необходима для слаженного функционирования всей агломерации. При этом на такого рода проекты расходуются бюджетные средства региона. Против такого «вмешательства» государственных органов администрации муниципальных образований не возражают.

Практике известны три такие формы содействия государственных региональных органов согласованному развитию городской агломерации, не ущемляющие конституционную самостоятельность и независимость муниципальных образований, входящих в данную городскую агломерацию:

1) Создание в правительстве субъекта Российской Федерации правительственной Комиссии по комплексному социально-экономическому развитию городской агломерации. Задача Комиссии выработать проекты строительства тех или иных инфраструктурных объектов, а уже отраслевые региональные министерства и ведомства, включив эти объекты в части своего участия в свои планы, уже их реализуют. Такое решение было принято, в частности, правительством Красноярского края.

2) Создание в правительстве субъекта Российской Федерации Координационного совета при правительстве субъекта Российской Федерации по регулированию развития городской агломерации, образованной на территории этого субъекта федерации. Таким образом поступило Правительство Ростовской области.

3) разработка правительством субъекта Российской Федерации Схемы территориального планирования агломерации, расположенной на подведомственной территории этого субъекта Российской Федерации.

Справедливости ради надо отметить и опыт инициативного создания и межмуниципального соглашения по скоординированному развитию муниципальных образований, входящих в городскую агломерацию. Так поступили в администрации муниципального образования городской округ город Челябинск и прилегающие к нему муниципальные образования городских и сельских поселений, образующих единую Челябинскую городскую агломерацию. Но этот опыт - вынужденная реакция Межмуниципального собрания на отказ правительства Челябинской области принимать участие в скоординированном развитии Челябинской агломерации.

При всей важности для курируемого правительством субъекта федерации межмуниципального взаимодействия на основе финансовых ресурсов регионального бюджета приводит к тому, что сами муниципальные образования становятся при таких схемах (кроме последней) не субъектами взаимодействия, а объектами воздействия, принуждающего эти муниципальные образования взаимодействовать, и в этом - существенный недостаток рассмотренных схем. Субъектность администраций муниципальных образований снижается, что не отвечает современным трендам в части повышения роли субъектности территориальных образований [1, с.210-211].

Проблема межмуниципального взаимодействия возникает не только в формате городской агломерации. Она - шире. И здесь также отечественная практика нашла свои формы разрешения коллизий, неучтенных законодателем.

В России сложились пока три формы межмуниципального взаимодействия вне городских агломераций. Первая это - ассоциативная в организационно-правовой форме межмуниципального объединения как некоммерческая организация (ассоциация, союз, конгресс, фонд). Примерами ассоциативной формы являются Общероссийский конгресс муниципальных образований, Союз малых городов России, Союз российских городов, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России, Ассоциация городов Урала [2, с.67].

Второй формой является договорная в организационно-правовой форме межмуниципального объединения - коммерческая организация (межмуниципальное хозяйственное общество, договоры и соглашения в сфере здравоохранения, образования и т.п.). Примером являются - Межмуниципальное хозяйственное общество «Симбирскгазификация», «Управляющая компания тепловой центр» г. Острогжск [2, с.67].

Третьей формой стала координационная: совместные консультации, создание совместных координационных органов без наделения их статусом юридических лиц [2, с.67].

Очевидно, что пространство для углубления кооперации и взаимодействия - огромно. Но главное - потребность осознана, и сами муниципальные образования подыскивают наиболее адекватные организационно-правовые формы, в которых минимизируются бюрократические барьеры для межмуниципального взаимодействия. Логика дальнейшего развертывания будет порождать новые организационно-правовые формы.

Межмуниципальное взаимодействие в условиях ухудшения общемировой ситуации выступает в качестве императива противостояния деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса. Более глубокое взаимодействие муниципалитетов с необходимостью переходит на более глубокий уровень взаимодействия - межмуниципальное партнерство.

Межмуниципальное партнерство полностью отвечает тенденции ко все большей взаимосвязи муниципальных образований, расположенных по соседству, их взаимозависимости и взаимной поддержки. В этом реализуется закономерность территориального обобществления производства.

Таким образом, налицо тенденция повышения роли субъектности администраций муниципальных образований. Участие в публичных обсуждениях потенциальных проектов межмуниципального взаимодействия членов муниципального сообщества, а не только депутатов их представительного органа, совместно обсуждающих направления наиболее приемлемого варианта, становится императивом, требованием выживания муниципального сообщества в условиях углубления глобального финансово-экономического кризиса. Межмуниципальное взаимодействие в этих условиях становится наиболее рациональным выбором из потенциально возможных вариантов, приобретает характер императива противостояния разрушительным и деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса. Знание механизмов этой закономерности позволяет минимизировать издержки деструктивных процессов и будет способствовать тому, что после выхода из кризиса уровень конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества и партнерства муниципальных образований создаст принципиально новый порядок работы местных органов самоуправления. Кроме того, идентификация закономерностей, ведущих к такому качеству, позволит ранее создавать органы, и институты содействия такой интеграции, выполняя функцию аддитивных управленческих технологий, чтобы целенаправленно управлять ускорением социально-экономического роста страны и ее регионов и городов.

Список источников

1. Попадюк Н.К. Процессы субъектизации городов и регионов в региональной экономике как черта переформатирования социально-экономического пространства // Экономика и предпринимательство. - 2017. - № 9-2 (86). - С. 209-214.
2. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации: монография / Е.С. Барабаш, С.Н. Леонов. - Хабаровск: РИЦХЕАЭП, 2013. - 188с.
3. Адамская Л. В. О стратегии экономического развития России до 2030 года // Самоуправление. - 2018. - №2(111) - С. 53-57
4. Адамская Л. В. Московская агломерация: к вопросу эффективного функционирования // Самоуправление. - 2019. - №3 (116) Том 2. - С. 14-17

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЯ»*

Е.И. Кайбичева, доцент кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, кандидат экономических наук (Уральский государственный экономический университет)

Введение. Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрена возможность разработки в соответствии с законом субъекта Российской Федерации стратегий социально-экономического развития части его территории¹. При этом указанная территория должна обладать социально-экономическими условиями, обуславливающими необходимость разработки отдельных документов стратегического планирования.

С учетом того, что в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² вся территория региона делится между его муниципальными образованиями, можно говорить о том, что речь идет и о возможности разработки и реализации межмуниципальных стратегий.

Принимая во внимание имеющиеся между муниципальными образованиями различия по уровню социально-экономического развития, для характеристики которых применима теория «центр-периферия», автор считает актуальным решение вопроса о том, какие методологические подходы должны составить основу разработки указанных стратегий. Цель настоящей статьи заключается в поиске ответа на указанный вопрос.

Методы. В ходе исследования автором решаются задачи, связанные с характеристикой отношений «центр-периферия» на межмуниципальном уровне; с изучением отечественной практики формирования межмуниципальных стратегий в контексте отношений «центр-периферия»; с обоснованием методических подходов к их разработке.

Теоретическую основу исследования составили материалы российских ученых и практиков, посвященные вопросам разработки межмуниципальных стратегий, а также отношениям «центр-периферия» на различных пространственных уровнях.

Межмуниципальные стратегии в России: современное состояние

Научное осмысление процессов разработки стратегий любого уровня продолжается и сегодня. Несмотря на разнообразие имеющихся публикаций, вопрос о том, на каких научных основах должна строиться разработка стратегии, объединяющей два и более муниципальных образования, остается открытым.

Поскольку разработка межмуниципальных стратегий коррелирует с собственно муниципальными стратегиями, кратко остановимся на характеристике последних. Исследователи Ю.Н. Лапыгин, Д.В. Тулинова [1] выделяют пять основных этапов в развитии муниципальных стратегий:

- 1993 - 2000 гг. - содержание стратегии определяется содержанием текущих проектов и программ развития муниципального образования;
- 2000 - 2003 гг. - стратегия является результатом совместной работы органов власти и консультантов;
- 2003 - 2008 гг. - разработка стратегии осуществляется силами муниципальных образований; содержание и качество документа отчасти обусловлено квалификацией участников в области стратегического планирования;
- 2008 - 2014 гг. - содержание муниципальных стратегий ориентировано на содержание стратегии региона;
- с 2014 г. по настоящее время - законодательное закрепление принципов разработки стратегии.

Предлагаемые российскими учеными рекомендации в области совершенствования стратегического планирования развития муниципальных образований, основанные на анализе отечественного опыта, можно условно разделить на несколько групп. Так, в работах Е.М. Бухвальда, И.В. Митрофановой [2], С.В. Дорошенко [3] обосновывается необходимость применения дифференцированных требований к стратегиям различных муниципальных образований (мегаполисов или малых муниципалитетов).

* Кайбичева Е.И. Методические подходы к формированию межмуниципальных стратегий в контексте отношений «центр-периферия» / Е.И. Кайбичева // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 6. – С. 1036-1051

Авторы П.И. Блусь, О.Б. Ганин, И.О. Ганин, А.П. Сибиряков подчеркивают, что развитие пригородных муниципальных образований необходимо осуществлять на принципах агломерирования в экономическом и социальном пространстве более высоких иерархических уровней. Эффективность принимаемых решений будет выше и результативнее в том случае, если они будут согласованы с решениями сопредельных муниципальных образований, а также с решениями региона и, при необходимости, Федерации [4].

Аналогичная точка зрения нашла отражение в работе Е.Н. Королевой, М.П. Стешиной, которые считают наиболее важным при разработке стратегии согласование групповых интересов внутри территории, учет при планировании стратегических направлений развития региона, к которому принадлежит данное муниципальное образование, и определение реально осуществимых совместных целей и задач³.

В работах уральских исследователей А.И. Антипина, Я.П. Силина, Е.Б. Дворянкиной [5], Н.М. Сурниной, Е.А. Шишкиной, А.Г. Дьячкова [6] особое внимание уделено проблеме сбалансированности при осуществлении стратегического планирования.

Межмуниципальных стратегий в России в настоящее время насчитывается относительно немного, несмотря на законодательно закрепленную возможность разработки подобных документов. Существующие в ряде регионов страны документы касаются вопросов развития городских агломераций, расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. При этом слово «стратегия» фигурирует в названии только применительно к Самарско-Тольяттинской агломерации и Северо-Восточной зоне Алтайского края. Остальные регионы в наименованиях своих документов используют нейтральное понятие «концепция» (табл. 1), что ведет к неопределенности их правового статуса.

Таблица 1

Концепции (стратегии) развития некоторых российских агломераций

Table 1

Concepts (strategies) for the development of certain Russian agglomerations

Субъект РФ	Наименование документа
Вологодская область	Схема территориального планирования Вологодской области
Иркутская область	Концепция развития Иркутской агломерации
Самарская область	Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации
Томская область	Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район»
Челябинская область	Концепция развития агломерации «Горный Урал»
Алтайский край	Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года
	Концепция развития Барнаульской агломерации на период до 2025 года
Пермский край	Проект Концепции социально-экономического развития Пермской городской агломерации на период 2017–2030 годов с перспективой до 2037 года
Приморский край	Концепция социально-экономического развития г. Владивостока и Владивостокской агломерации
Ставропольский край	Проект концепции развития Ставропольской агломерации
Республика Дагестан	Проект Концепции развития Махачкалинской агломерации
Ханты-Мансийский автономный округ	Концепция развития Сургутской агломерации
	Концепция развития Нижневартовской агломерации
Республика Хакасия	Концепция развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 года

Источник: Институт экономики города. URL: <http://www.urbanecomics.ru>

Как отмечают специалисты Фонда «Институт экономики города»⁴, указанные стратегии и концепции не используют формат разработки документов стратегического планирования в отношении части территории субъекта РФ в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Формирование межмуниципальной стратегии, на наш взгляд, должно учитывать сложившийся характер отношений между муниципальными образованиями, которые часто могут быть описаны в рамках теории «центр-периферия». Остановимся подробнее на их характеристике.

Отношения «центр-периферия» на межмуниципальном уровне: характеристика и специфика

Отношения «центр-периферия», пронизывающие различные уровни пространства, имеют место и на внутрорегиональном уровне, проявляясь в существовании центральных и периферийных муниципальных образований. Набор черт, присущих первым и вторым, во многом будет определяться подходом, используемым конкретным автором. Однако в рамках социально-экономической концепции, как наиболее распространенной при описании отношений «центр-периферия», можно выделить следующие черты исследуемых объектов, названные в табл. 2⁵.

Таблица 2

Характеристики центральных и периферийных муниципальных образований в рамках социально-экономической концепции, применяемой при исследовании отношений «центр–периферия»

Table 2

Characteristics of central and peripheral municipalities within the socio-economic concept used in the study of core-periphery relations

Параметр	Центральные муниципальные образования	Периферийные муниципальные образования
Динамика развития	Невысокие, но устойчивые темпы развития	Неустойчивое развитие при его исходно низком уровне
Экономическая структура	Высокая и возрастающая доля непроемкой сферы	Повышенная доля занятых в традиционных отраслях первичного сектора и сферы услуг
	Концентрация функций принятия решений и НИОКР (функций генерирования НТП)	Участие в территориальном разделении труда не через отрасли НТП
	Структурная перестройка и «вымывание» старых отраслей	Слабая внутренняя интеграция и ограниченность линий участия в географическом разделении труда
Общая ориентация развития, характер ресурсопользования	Усиление креативных и инновативных функций Ориентация на развитие, противопоставляемое росту, с максимальным ресурсосбережением	Сохранение консервативности, частичное внедрение адаптивных функций Ориентация на рост и максимальное использование ресурсов
Институциональная среда	Институциональная среда поддерживает развитие	Имеющиеся институты мешают развитию и часто не могут адаптироваться к изменяющимся условиям

Источник: [15]

Как отмечает О.А. Чернова [7], отношения между центральными и периферийными муниципальными образованиями могут строиться по трем основным моделям:

- по центристической (стягивание ресурсов с периферии в центр);
- по центробежной (отток ресурсов центра на периферию);
- по замкнутой (взаимодействие периферийных муниципальных образований по горизонтали без участия «центра»).

Отношения «центр-периферия» на межмуниципальном уровне в условиях российской действительности обладают спецификой, отличающей их от отношений «центр-периферия» на уровне субнациональном.

Во-первых, они во многом обусловлены сложившейся структурой управления и системой организации местного самоуправления. Различные по типу муниципальные образования, которых в настоящее время насчитывается восемь, имеют разный объем полномочий и, соответственно, ресурсов, поэтому сравнение уровней социально-экономического развития различных по типу муниципальных образований во многом является некорректным. Этим ситуация в корне отличается от ситуации с субъектами Российской Федерации, которые вне зависимости от своего наименования (республика, край, область) обладают одинаковым набором полномочий и в отношении которых правомерно проведение межрегиональных сравнений.

Во-вторых, в пределах муниципального района существование отношений «центр-периферия» имеет и административную природу, связанную с тем, что административный центр района располагается в одном из поселений.

В-третьих, исследования свидетельствуют о нарастании в России внутрирегиональных контрастов, в ряде случаев превышающих межрегиональные [8]. Поляризация по линии «центр-периферия» в масштабе субъекта Российской Федерации может проявляться сильнее, чем на субнациональном уровне.

Перейдем к анализу имеющихся межмуниципальных стратегий с позиции отношений «центр-периферия».

Аспект «центр-периферия» в российских межрегиональных стратегиях

В стратегии развития Иркутской агломерации (2007 г.)⁶ представлен теоретический обзор развития агломераций как таковых с обращением в том числе и к положениям теории «центр-периферия». Центр-периферийный аспект также присутствует при определении сценария и перспектив пространственного развития агломерации. В качестве периферии агломерации рассматривается периферия городов Иркутска, Ангарска и Шелехова. Аналогичные положения в части выделения центра и периферии агломерации содержатся в Схеме территориального планирования Вологодской области⁷, Концепции социально-экономического развития г. Владивостока и Владивостокской агломерации (единственный документ из рассматриваемых

нами, утвержденный на муниципальном уровне)⁸, Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск - Северск - Томский район»⁹.

В стратегии развития Северо-Восточной зоны Алтайского края¹⁰ также определены территории, относящиеся к периферии Барнаульской агломерации - Павловский, Калманский, Косихинский и Тальменский районы. Интересной особенностью данного документа является указание на то, что территориальная диспропорция в развитии Барнаульской агломерации и отдаленных от Барнаула сельских территорий служит одним из факторов, ограничивающих развитие Северо-Восточной зоны региона, то есть речь идет об экономических контрастах между центром, в роли которого выступает город Барнаул, и периферией, представленной сельскими территориями.

В Концепции развития Нижневартговской агломерации разработчики обращают внимание на различные темпы развития ядра агломерации и ее периферии. В отличие от ранее рассмотренных документов, в данной концепции отмечается угроза превращения периферийных территорий агломерации в «спальные районы». В документе отмечается, что для предотвращения подобной ситуации координационным советом Нижневартговской агломерации должны предприниматься меры, способствующие развитию экономики периферийных муниципальных образований и формированию эффекта полицентричности агломерации¹¹. Можно сделать вывод, что разработчики предлагают модель развития отношений между центром и периферией агломерации, в роли которых выступают отдельные муниципальные образования.

В Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск - Северск - Томский район» указывается на периферийный характер самой агломерации, который определяется ее расположением в стороне от Транссибирской железнодорожной магистрали и выступает сдерживающим фактором развития.

В Концепции развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 года¹², в Стратегии развития Самарско-Тольяттинской агломерации¹³ центр-периферийный аспект не прослеживается.

Подводя итог этой части исследования, можно сделать вывод, что в имеющихся межмуниципальных стратегиях отношения «центр-периферия» учитываются, прежде всего, с позиции пространственного развития. Периферия рассматривается как территория перспективной жилой и/или производственной застройки, развития агломерации; при этом экономический аспект отношений «центр-периферия» принимается во внимание разработчиками стратегий реже.

По нашему мнению, подобный пробел не позволяет в полной мере воспользоваться положительными эффектами межмуниципального взаимодействия.

Методологические подходы к разработке межрегиональных стратегий:

основные рекомендации

Основой разработки межмуниципальной стратегии, учитывающей отношения «центр-периферия», по нашему мнению, могут стать положения системного, геоэкономического и инкрементального подходов.

Системная парадигма, утвердившаяся в науке наряду с неоклассической, институциональной, эволюционной и другими, позволяет подходить к исследованию экономики территории с позиции экономических систем. В российской экономической науке указанная парадигма получила особое развитие в трудах Г.Б. Клейнера [9]. Примечателен тот факт, что само наличие отношений «центр-периферия» рассматривается ученым как случай несистемности, проявляющейся в территориальной, предметной и социальной фрагментированности, непоследовательности принимаемых решений и отсутствии общепризнанной операциональной стратегии практически на всех уровнях управления. Использование системного подхода для исследования экономики территории позволяет рассмотреть проблемы функционирования ее как целого и составляющих ее элементов в единстве с проблемами развития экономики более высокого иерархического уровня (глобального, национального, регионального), а также учесть влияние на процессы развития внешних условий.

Исследователи И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин [10] выделяют следующие принципы системного исследования, которые, по нашему мнению, в равной степени применимы и к задаче разработки межмуниципальных стратегий: представление о целостности системы, наличие в системе двух и более типов связей, упорядоченность (структуризация) системы, иерархичность строения, сложность управления, проблема соотношения функционирования и развития системы.

Системный подход к разработке стратегии социально-экономического развития территории можно представить как последовательность следующих действий:

- формулировка миссии;
- постановка цели;

- вычленение составляющих системы (совокупности центральных и периферийных муниципальных образований), подробное изучение каждой подсистемы (социально-демографической, экономической, природно-ресурсной, организационно-управленческой, финансово-бюджетной и т.д.);
- установление ключевых факторов, влияющих на подсистемы и систему в целом;
- выявление отклонений состояния системы от желаемого для определения их объективных и субъективных причин;
- определение способов, методов и инструментов приведения системы в желаемое состояние;
- поиск ресурсов, необходимых для решения проблемы;
- разработка стратегий и системы планов;
- реализация запланированных действий;
- контроль и анализ результатов¹⁴.

Применение положений системного подхода при разработке межмуниципальных стратегий позволит учесть многообразие внутренних и внешних связей, в том числе их центр-периферийный аспект, группы муниципальных образований, рассмотреть процесс их объединения в единую систему, а также вскрыть сущность целостности системы.

Интересным представляется использование возможностей геоэкономического подхода в разработке межмуниципальных стратегий. Важность учета геоэкономического вектора при разработке стратегий подчеркивается в трудах Э.Г. Кочетова, который, анализируя российский опыт, указывает на то, что привязка национальных интересов не к экономическим, а только к административным границам страны, игнорирование мировых реалий привели к тому, что российская внешняя политика практически вычеркнула из своего поля зрения экономическую составляющую мировой политики. Россия, по мнению ученого, отбрасывается на обочину мирового развития¹⁵. Подтверждение высказанной точке зрения находим в работе Т.В. Карадже, где утверждается, что применение геоэкономического подхода позволяет избежать серьезных стратегических просчетов [11].

По мнению В.Ю. Рогова [12], обязательным условием для использования геоэкономического подхода является наличие у объекта глобальности. Наличие этого атрибута у муниципальных образований не вызывает сомнений. Соглашаясь с мнением М.В. Козиной¹⁶, отметим, что в условиях быстрого изменения среды развитие территории определяется ее положением в мировой экономике, а также влиянием интересов транснациональных корпораций, зарубежных стран. В этих условиях стоит говорить о необходимости перехода от конкуренции городов (муниципальных образований) России к обеспечению их кооперации и росту конкурентоспособности в международном масштабе.

По аналогии с регионами, экономическое пространство которых шире их территории¹⁷, можно говорить о существовании муниципальных образований, распространяющих свое экономическое влияние за пределы их административной территории. Иными словами, в рамках геоэкономического подхода на первый план выходит противоречие между территорией в административных границах и экономическим пространством, что особенно актуально с позиции отношений «центр-периферия», имеющих пространственный аспект.

В настоящее время одной из проблем, присущих стратегическому планированию в России, является противоречие между территориальным и пространственным планированием. Результаты исследований ученых Института проблем региональной экономики РАН Б.С. Жихаревича и Н.А. Лебедевой свидетельствуют о том, что в силу различий в базовой подготовке, системе ценностей, терминологии и интересах «экономистов» и «пространственников» документы часто оказываются в двух различных реальностях. В стратегиях пространственные аспекты либо вообще не затрагиваются, либо решения, заложенные в стратегии и в территориальные документы, не совпадают [13]. Применение положений геоэкономического подхода к разработке межмуниципальных стратегий позволяет «выйти» за пределы административных границ муниципальных образований и взглянуть на них с позиции их экономических связей, их положения в региональной и национальной экономике.

Положение территории в системе «центр-периферия» носит динамический характер и может меняться с течением времени, поэтому разработку межмуниципальной стратегии, учитывающей отношения «центр-периферия», стоит также рассматривать как развивающийся процесс. Возможности для этого открывает использование инкрементального подхода, возникновение которого связывают с Ч. Линдбломом [14] и его работой «Наука продвижения до конца». В настоящее время инкрементальный подход широко используется в программировании, государственном и корпоративном управлении. Его применение в стратегическом планировании целесообразно по причине изменчивости внешних и внутренних факторов, влияющих

на социально-экономическое развитие муниципальных образований, и совершенствования механизмов разработки и реализации стратегий с учетом накопления практического опыта.

С позиций инкрементального подхода процесс разработки межмуниципальной стратегии представляется в качестве постепенного, пошагового процесса, в ходе которого осуществляется непрерывная «достройка» существующих механизмов и своевременная актуализация документов стратегического планирования. Иными словами, разработка межмуниципальной стратегии не заканчивается моментом ее подписания и/или утверждения. Она продолжается уже во время реализации принятого документа и выражается в корректировке стратегии, использовании дополнительных механизмов и подходов, применение которых обусловлено особенностями конкретных территорий и/или социально-экономической ситуации.

Достоинства инкрементального подхода, по мнению специалистов, заключаются в том, что он применим в условиях слабопредсказуемого поведения внешней среды и даже в условиях неопределенности. Развитие путем небольших изменений позволяет избежать значительных рисков, а сами изменения направлены на решение очевидных проблем. Изменения относительно просты в реализации и понятны исполнителям¹⁸. Именно как совокупность небольших, но не независимых приращений процесс формирования стратегии рассматривается в работах Дж. Куинна [15], одного из видных представителей инкрементализма.

Стоит отметить, что инкрементальный подход не лишен недостатков. Существует опасность утраты системности, будущего видения желаемого состояния объекта управления [16].

Заключение. Межмуниципальные стратегии, возможность разработки которых определена федеральным законодательством, могут стать реальным инструментом, позволяющим обеспечить развитие нескольких территорий. Грамотный учет при разработке стратегии отношений «центр-периферия», реализуемых на межмуниципальном уровне, позволит также обеспечить сбалансированное пространственное развитие региона, смягчить проблему поляризации пространства, актуальную для многих субъектов Российской Федерации.

Проведенный анализ действующих документов стратегического планирования показал, что отдельные попытки разработки межмуниципальных стратегий имеют место только в отношении агломераций. При этом не во всех из рассмотренных документов учтены отношения «центр-периферия».

В современных постоянно меняющихся условиях, когда развитие территории определяется не только внутренними, но и внешними факторами, когда экономическое пространство муниципальных образований и зоны их влияния выходят за рамки их административных границ, целесообразным представляется использование положений инкрементального, системного и геоэкономического подходов к разработке межмуниципальных стратегий. Процесс разработки межмуниципальных стратегий в этом случае позволяет обеспечить достаточно полный учет внутренних и внешних факторов функционирования социально-экономических систем, в роли которых выступают группы муниципальных образований, характер и географию их экономических связей, а также «гибкость» и адаптивность разработанного документа. Однако при этом не стоит забывать о стратегическом видении, желаемом состоянии объекта и уделять чрезмерное внимание процессу поэтапных (step-by-step) изменений стратегии.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

³ Королева Е.Н., Стешина М.П. Организационно-экономический механизм активизации межмуниципального сотрудничества в регионе (на примере Самарской области) // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2009. № 9. С. 128-132. URL: <http://vestnik.sseu.ru/mdex.php?cnt=1&idv=96>

⁴ Институт экономики города. Практика институционализации управления развитием городских агломераций в России». URL: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/aglomeracii_-_mms-_fin.pdf

⁵ Ozdemir E. Different Definitions of 'Periphery' and Different Peripheries in the EU. A Thesis Submitted to the Graduate School of Natural and Applied Sciences of Middle East Technical University. URL: <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12606217/index.pdf>

⁶ Концепция развития Иркутской агломерации. URL: <http://www.frrio.ru/pages/?concept>

⁷ Схема территориального планирования Вологодской области. 19.12.2014. URL: http://economy.gov35.ru/docs/Shema_territorialnogo_planirovaniya_Vologodskoy_oblasti_279/

⁸ Постановление администрации города Владивостока Приморского края от 09.07.2003 № 1658 «Об утверждении концепции социально-экономического развития г. Владивостока и Владивостокской агломерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/432860492>

⁹ Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск - Северск - Томский район». URL: <https://pandia.ru/text/80/583/22908.php>

¹⁰ Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года (утв. постановлением Администрации Алтайского края от 19.01.2016 № 12). URL: <http://docs.cntd.ru/document/432844288>

¹¹ Концепция Нижневартовской агломерации. URL: <https://nizhnevartovsk.itpgrad.ru/agglomeration>

¹² Концепция развития Абакано-Черногорской агломерации. URL: <https://r-19.ru/authorities/ministry-of-economy-of-the-republic-of-khakassia/useful/1204/2320.html>

¹³ Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации. URL: <http://svplotnikov.ru/upload/tmp/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%A1%D0%A2%D0%90.pdf>

¹⁴ Таланов А.Я., Тимиргалеева Р.Р. Использование системного подхода при разработке стратегии предприятия // Актуальные проблемы экономики современной России. 2015. Т. 2. № 2. С. 365-370.

¹⁵ Круглый стол «Земельная реформа как действенный механизм управления земельными ресурсами. (экономико-правовые методы регулирования земельных отношений). Правовые и экономические аспекты организации и развития корпоративной деятельности». Москва, 6 июня 2001 г. URL: <http://www.appraiser.ru/default.aspx?Sectionno=381>

¹⁶ Козина М.В. Институциональное обеспечение стратегии развития муниципального образования. URL: <http://www.2010.fommstrategov.ru/upload/documentsAozma2.pdf>

¹⁷ Лачининский С.С. Эволюция экономического пространства России в начале XXI века: геоэкономический подход // Социально-экономическая география. Вестник ассоциации российских географов-обществоведов. 2012. № 1. С. 258-268. URL: http://ecgeo.spbu.ru/doc/economic_space_evolution.pdf

¹⁸ Исаев Д.В. Современные модели стратегического управления // Финансовая газета. 2008. № 32. С. 14-15.

Список литературы

1. Лапыгин Ю.Н., Тулинова Д.В. Методы разработки стратегий муниципальных образований // Управленческое консультирование. 2018. № 1. С. 92-104. URL: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-1-92-104>

2. Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В. Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Актуальные проблемы реформирования российской экономики (теория, практика, перспектива). 2017. № 2. С. 67-72. URL: [http://www.vstu.ru/uploadiblok/files/izvestiya/archive/1/%E2%84%96%20\(197\)%20-%202017.pdf](http://www.vstu.ru/uploadiblok/files/izvestiya/archive/1/%E2%84%96%20(197)%20-%202017.pdf)

3. Дорошенко С.В. Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий // Ars Administrandi (Искусство управления). 2019. Т. 11. № 1. С. 96-118. URL: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-96-118>

4. Блусь П.И., Ганин О.Б., Ганин И.О., Сибиряков А.П. Агломерационный подход к обоснованию новой парадигмы стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016-2030 годы // Ars Administrandi (Искусство управления). 2016. № 1. С. 133-159. URL: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2016-1-133-159>

5. Силин Я.П., Дворякина Е.Б., Антипин И.А. Исследование приоритетов стратегического развития нового индустриального города // Управленец. 2018. Т. 9. № 6. С. 2-16. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-prioritetov-strategicheskogo-razvitiya-novogo-industrialnogo-goroda/viewer>

6. Сурнина Н.М., Шишкина Е.А., Дьячков А.Г. Сбалансированность стратегического планирования пространственных инфраструктурных систем // Journal of New Economy. 2019. Т. 20. № 5. С. 75-91. URL: <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-5-5>

7. Чернова О.А. Методические подходы к развитию системы отношений «центр-периферия» в стратегиях сбалансированного развития региона // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 1. С. 114-121. URL: <http://re.volsu.ru/%D0%A7%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9E.%D0%90.pdf>

8. Дружинин А.Г., Колосов В.А., Шувалов В.Е. и др. Пространство современной России: возможности и барьеры развития: монография. М.: Вузовская книга, 2012. 336 с.

9. Клейнер Г.Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. 2019. № 1. С. 40-45. URL: <https://cyberleninka.ru/artide/n/ekonomika-ekosistem-shag-v-buduschee/viewer>

10. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973. 271 с.

11. Карадже Т.В. Геоэкономический подход как методология анализа глобального мира // Вопросы политологии. 2013. № 4. С. 5-15.

12. Рогов В.Ю., Багайников М.Л. Геоэкономические аспекты развития регионов // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22. № 8. С.116-125.

13. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 4. С. 58-74.

14. Lindblom С.Е. The Science of «Muddling Through». Public Administration Review, 1959, vol. 19, no. 2, pp. 79-88. URL: <https://doi.org/10.2307/973677>

15. Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс: Концепции, проблемы, решения. СПб.: Питер, 2001. 688 с.

16. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. 167 с.

АССОЦИАТИВНЫЕ ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ*

*П.Е. Доронина, кандидат юридических наук, доцент
А.Ф. Ивлева, кандидат юридических наук, доцент
(филиал Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова
в г. Северодвинске)*

Рассмотрению в рамках данного исследования подлежит конструкция «ассоциация межмуниципального сотрудничества», выделяются коллизии и пробелы отечественного регулирования их правового статуса, даются характеристики деятельности отдельных таковых объединений.

Институт межмуниципального сотрудничества, получивший нормативное закрепление в главе 9 Федерального закона от 06.10.2003 г. №2 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), характеризуется, в первую очередь, социальной значимостью, поскольку посредством его развития, в том числе, путем качественной регламентации правовой природы, формирования системы взаимоотношений между органами местного самоуправления различных муниципальных образований возможно повышение эффективности местного самоуправления, обеспечение оперативного и качественного решения местных проблем.

Перечень форм межмуниципального сотрудничества, приведенный в статье 8 Федерального закона № 131-ФЗ, является исчерпывающим и включает:

- 1) создание советов муниципальных образований;
- 2) учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, являющихся коммерческими юридическими лицами, а также создание автономных некоммерческих организаций и фондов;
- 3) заключение органами местного самоуправления договоров и соглашений
- 4) учреждение межмуниципального печатного средства массовой информации.

Из вышеприведенных форм в практике деятельности муниципальных образований Российской Федерации, преобладающей является ассоциативная форма, предусматривающая создание объединений муниципальных образований.

Такая форма имеет две разновидности: обязательная и инициативная.

Обязательная форма закреплена в норме ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащей предписание создания советов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. В силу прямого указания закона, организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

И здесь налицо противоречие с положениями гражданского законодательства, регулирующими правовой статус юридических лиц. На это обстоятельство обращают внимание многие исследователи, давая ему различную правовую оценку. Среди ученых есть сторонники императивного подхода законодателя к вопросу создания советов муниципальных образований, указывающие при этом на необходимость уточнения их правового статуса и придания таким объединениям публичного характера [4; 2]. Есть иная точка зрения, основанная на тезисе о наличии противоречия норм законодательства о местном самоуправлении об обязательном характере межмуниципальных ассоциаций и норм гражданского законодательства, регулирующих правовое положение некоммерческих организаций и закрепляющих в качестве принципа их деятельности добровольность объединения [1; 3].

Существующие правовые коллизии, тем не менее, не являются препятствием для создания и деятельности советов муниципальных образований. Изучение практических аспектов

* Доронина П.Е. Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества: законодательная регламентация и практическая реализация / П.Е. Доронина, А.Ф. Ивлева // E-Scio. - 2020. - № 4 (43). - С. 520-526

функционирования данных межмуниципальных структур позволяет сделать вывод, что их деятельность, в основном, сводится к методической, образовательной, информационной и организационной работе. Каких-либо реальных результатов своей деятельности в большинстве субъектов Российской Федерации такие советы не демонстрируют, о чем позволяет судить информация, размещаемая на официальных сайтах советов. Причем, некоторые советы не имеют своих ресурсов в сети Интернет. Так, ассоциация «Совет муниципальных образований Архангельской области» не имеет официального сайта, а сведения о ней, содержащиеся на различных информационных сайтах, касаются общих характеристик и органов управления, но не самой деятельности.

В качестве одной из разновидностей ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества можно назвать созданные в некоторых регионах объединения, многие из которых имеют географию, выходящую за пределы одного субъекта Российской Федерации. Примерами таких объединений являются Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Российский союз местных властей, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Союз городов центра и северо-запада России, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации городов юга России. Причем такие добровольные объединения муниципальных образований, создаваемые по межрегиональному принципу, имеют зачастую гораздо большую эффективность, чем обязательные советы муниципальных образований. Цели, задачи и обязательных, и добровольных объединений во многом схожи, даже в некоторых случаях идентичны.

Говоря в целом об эффективности ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества, основанной на добровольном характере объединения, следует отметить, что в ряде регионов такие формы не востребованы ввиду организационных сложностей, сопровождающих процесс создания и деятельности подобных межмуниципальных объединений, а также неоднородностью интересов муниципалитетов, препятствующей совместному решению определенных вопросов.

Есть и положительные примеры применения на практике норм законодательства о межмуниципальном сотрудничестве. Так, в феврале 2015 года Управлением Министерства юстиции РФ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу было зарегистрировано объединение муниципальных образований - Ассоциация «Арктические муниципалитеты» (далее - Ассоциация), членами которого являются 21 муниципальное образование Северо-Западной Арктической зоны России.

Согласно Уставу, целями создания Ассоциации является организация сотрудничества, содействия устойчивому социально-экономическому развитию территории Арктической зоны Российской Федерации. Для достижения обозначенной цели на Ассоциацию возложены различные функции законотворческого, информационного, координационного и методического характера.

Анализ локальных нормативных актов и корпоративных документов Ассоциации позволяет прийти к выводу о некотором несоответствии организационных основ объединения требованиям законодательства.

Устав Ассоциации предусматривает должность Председателя Ассоциации, который является почетно-представительским органом и не относится к органам управления, следовательно, не имеет полномочий действовать от имени Ассоциации без доверенности, заключать договоры и совершать иные юридически значимые действия. Такие полномочия возложены на единоличный исполнительный орган Ассоциации - Исполнительного директора. При этом данной Ассоциацией заключено, например, Соглашение о сотрудничестве и совместной деятельности с Ассоциацией торгово-промышленных палат северных (приполярных) территорий и зоны Арктики РФ № 1 от 14.04.2018 г. и подписано оно именно ее Председателем. В преамбуле Соглашения отсутствует указание на то, что Председатель Ассоциации действует от ее имени на основании доверенности, выданной Исполнительным директором. Это обстоятельство ставит данное соглашение под угрозу признания недействительным в силу ст. 174 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вышесказанное требует более пристального внимания со стороны руководящих органов Ассоциации к вопросу правового обеспечения деятельности Ассоциации и своевременной

корректировки положений локальных нормативных документов с учетом требований законодательства.

Одним из важных и перспективных направлений деятельности Ассоциации является осуществление международных контактов и связей.

Следует отметить, что в последние десятилетия участие муниципалитетов в международной деятельности приобретает все больший размах; эта тенденция свойственна как зарубежным странам, так и России. Организованные формы такой деятельности исторически связаны с Европой, в которой еще в 1913 г. был создан Международный союз городов. Наиболее яркое свое проявление в современности — это взаимодействие имеет в форме движения городов-побратимов (в международной терминологии - «twin towns» или «sister cities»), которое, по оценкам исследователей, как массовое явление распространилось в XX в. (в особенности после Второй мировой войны), и в рамках различных ассоциаций сейчас охватывает города нескольких десятков стран мира. Наиболее примечательными примерами такого рода ассоциаций являются европейский Дюзлаж (Douzelage), американская ассоциация «Сестринские города» (Sister Cities International) и международная ассоциация «Породненные города». Так называемая городская парадипломатия настолько прочно вошла в муниципальную практику, что международная организация «Объединенные города и местные власти» имеет все основания для заявлений о всемирном характере охвата своей деятельностью и беспрецедентной широте членского состава: так, в ней созданы 8 региональных отделений, координирующих взаимодействие ее участников на всех обитаемых континентах (Евразийское отделение, кстати, расположено в России, в г. Казань). Несмотря на универсальный и общепризнанный характер межмуниципального взаимодействия в организованных формах, редко в каких странах четко определяется статус подобных организаций и пределы усмотрения муниципальных властей в установлении контактов с ними. Аналогичный пробел свойственен и российскому праву.

В завершении необходимо отметить, что существующие проблемы межмуниципального сотрудничества обусловлены рядом факторов, в числе которых:

- 1) неполнота и противоречивость правового регулирования вопросов организации и осуществления межмуниципального сотрудничества в ассоциативной форме;
- 2) низкий уровень мотивации муниципальных образований в осуществлении совместных инициатив и участия в процессе межмуниципальной кооперации;
- 3) отсутствие заинтересованности в разработке и реализации коллективных проектов по решению вопросов местного значения;
- 4) недостаточная ресурсная обеспеченность муниципальных образований.

Библиографический список

1. Бабичев И.В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 3. - С. 39-44.
2. Замотаев А.А. О создании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований // Институциональный, правовой и экономический федерализм: Ежекварт. бюл. 2005. - № 2. - С. 22-23.
3. Лызлов Д.Н. Особенности правового статуса советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Юрист. - 2006. - № 9. - С. 1213.
4. Москаленко А.Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект и российское законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 12. - С. 39-44.

МЕГАПОЛИСЫ И АГЛОМЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ*

О.Б. Иванов, доктор экономических наук, профессор

Е.М. Бухвальд, доктор экономических наук, профессор

В статье акцентируется внимание на необходимости последовательной адаптации практики государственного и муниципального управления, а также всего круга участников системы стратегического планирования к тем процессам, которые все более и более определяют пространственную структуру российской экономики и тренды социального развития. В числе этих трендов — возрастающее значение мегаполисов и агломераций в хозяйственной и социальной жизни страны. Авторы рассматривают возможное влияние растущих мегаполисов и агломераций на институты государственного и особенно муниципального управления, оценивают перспективы позиционирования мегаполисов и агломераций не только как объектов, но и как потенциальных самостоятельных субъектов стратегического планирования. В статье делается вывод, что становление практики единого стратегирования социально-экономического развития мегаполисов и тяготеющих к ним территорий, а также единого стратегирования агломерационных образований позволит существенно повысить качество управления данными территориями, увеличить их вклад в экономический рост страны. Однако это требует целого ряда институциональных и законодательных новаций, прежде всего, относящихся к федеральным законам о стратегическом планировании и об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Введение

Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [19], а также плана мероприятий по ее практической реализации [20] обозначило многие важные новации в пространственной картине развития российской экономики. К числу таких новаций следует отнести опережающее развитие крупнейших мегаполисов, а также различных агломераций, в том числе формирующих вокруг крупных и крупнейших городов (комментарий 1) и обозначающих собой наиболее значимые перспективные «центры экономического роста» в стране. Формирование мегаполисов и агломераций, конечно, нельзя считать абсолютной новацией XXI века: по сути, этот процесс в большинстве развитых стран мира идет уже не менее столетия. Тем не менее, очевидной новацией является то, что активное формирование мегаполисов и агломераций, ставка на них как на «локомотивы» роста российской экономики со временем начинает диктовать новые требования к системам государственного и муниципального управления, требовать новые критерии устойчивости систем расселения и размещения производительных сил. Все более подвергается сомнению и тезис о линейном нарастании роли мегаполисов и ведущих агломераций в процессах расселения, а также их значимости в современной экономике. Это делает агломерации одним из главных объектов политики пространственного регулирования в экономике, ареалом поиска баланса различных типов поселений, а также адекватных систем территориального управления в агломерациях. Можно спорить, в какой мере агломерации и далее будут играть роль ведущего «локомотива» экономического роста, но факт того, что эта роль может быть реализована ими только при наличии эффективных «внутренних» для агломераций систем управления, скорее всего, вполне очевиден.

Сложность, однако, заключается в том, что крупные мегаполисы с прилегающими к ним территориями, то есть городские агломерации, как правило, не имеют статуса публично-правовых образований, в рамках которых, согласно действующему законодательству, осуществляются функции публичного управления социально-экономическим развитием территорий. В преимущественной мере это «зона» муниципального управления (комментарий 2), где независимо оперирует определенное число самостоятельных муниципальных образований со своими полномочиями и бюджетными ресурсами: городские округа, городские и даже сельские поселения.

Соответственно, ни мегаполисы в этом «широком» понимании, ни агломерации на данном этапе не могут считаться полноценными субъектами управления и участниками стратегического планирования, хотя для своего хозяйственного и социального развития они в таком управлении реально нуждаются. Очевидно, что использование всех преимуществ этих территориальных образований, тем более стратегирование их социально-экономического развития, требует для них

* Иванов О.Б. Мегаполисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2020. - № 1. – С. 7-25

гибких форм организации публичного управления, даже если формально это выходит за рамки действующего законодательства, в соответствии с которым все субрегиональное управление (исключая три города федерального значения) осуществляется институтами местного самоуправления. Не исключено даже, что в подобных случаях закон в известной мере может отойти от действующей ныне модели территориального (субрегионального) управления, а в отдельных случаях даже допустить возможность инициативных управленческих структур на местах.

Степень исследованности проблемы

Вопросы развития мегаполисов и агломерационных процессов активно исследовались еще в советской экономической науке. Что касается политики в отношении мегаполисов, то говорить о ней как об особо важной проблеме пространственного развития и территориального планирования в советские годы было бы неверно. Рост крупных и крупнейших городов страны, с одной стороны, рассматривался как, безусловно, положительное явление, стимулирующее рост экономики страны, особенно ее промышленного сектора, и поддерживающее многие позитивные процессы в социальной сфере. С другой стороны, если какие-то регулирующие действия в отношении крупных и крупнейших городов имели место, то они, скорее, носили ограничительный характер. Эти меры отражали стремление через систему «прописки», «лимитчиков» и другие механизмы хоть как-то ограничить переток населения в эти города, особенно из сельской местности [14]. Однако в целом в советский период исследование проблем мегаполисов и агломераций велось, скорее, с экономико-географических, нежели с экономических позиций, тем более с позиций специального рассмотрения вопроса о создании особых институтов (механизмов) управления подобными образованиями. Чаще всего акцент делался на сохранении административной самостоятельности поселений, так или иначе вовлеченных в агломерационные процессы, а не на создании альтернативных механизмов управления агломерацией как целостной социально-экономической системой, тем более управления на стратегическом горизонте [15]. Вопрос о балансе государственного и муниципального управления в рамках таких крупных территориальных образований вообще не мог рассматриваться, так как на протяжении практически всего советского периода обособленного понятия «местное самоуправление» юридически не существовало. Эта система управления подменялась институтом «местных органов государственной власти», а так называемые «Советы народных депутатов» являлись одновременно и местными органами государственной власти, и органами местного самоуправления [1; 5].

В постсоветский период экономическая наука констатировала, что в развитии агломерационных процессов на территории России возобладали противоречивые тренды, в преимущественной мере связанные с резкими изменениями в отраслевой и пространственной структуре национальной экономики. В одних случаях на фоне концентрации производительных сил агломерационные процессы ускорялись; в других случаях ранее возникшие агломерации фактически дезинтегрировались ввиду утраты экономических позиций формировавшего их городского центра и его производственного потенциала [4].

Тренды агломерирования остаются в поле зрения зарубежной науки, особенно в тех странах, где урбанизация достигла практически предельных показателей, или этот процесс протекает наиболее быстрыми темпами [7; 21]. В исследованиях зарубежных авторов основное внимание уделяется не формальной конфигурации агломераций и не проблемам управления ими (это определяется уже достигнутым во многих странах высоким уровнем развития институтов местного самоуправления), а формированию общей позитивной среды обитания. Формальные или неформальные границы мегаполисов и их агломераций приобретают все большую гибкость или подвижность [8; 30; 31]. При этом характерно распространение на агломерации модели «умного города» (англ. smart city), сочетающей благоприятный бизнес-климат; высокое качество жизни населения, включая необходимый социальный и экологический комфорт [8; 9; 28; 32; 33].

Мегаполисы и агломерации как доминанты пространственного развития современной экономики

В настоящее время интерес к природе и закономерностям агломерационных процессов генерируется поиском новых, эффективных решений проблем социально-экономического развития территорий, а также новых методов управления ими при тесном взаимодействии основных институциональных систем: власти, бизнеса и гражданского общества. В основе этого поиска — попытки обосновать и реализовать в практике управления баланс рыночных механизмов и мер централизованного регулирования для формирования такой пространственной структуры экономики, которая отвечала бы интересам ее высокой конкурентоспособности,

социальной стабильности, а также требованиям, диктуемым федеративной природой государства и необходимостью обеспечения его безопасности.

Современные агломерации отражают объективный процесс развития экономики российских регионов, хотя многие агломерации по своей народнохозяйственной значимости явно уже представляют собой феномен общегосударственного значения. Принято считать, что агломерационный процесс обеспечивает своего рода синергетический эффект, существенно повышающий эффективность хозяйственных процессов и социального развития составляющих агломерацию территорий. Исходной точкой стимулирования агломерационных процессов в экономике Российской Федерации стало принятие «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации в 2008 году, в которой было уделено значительное внимание динамике агломерационных процессов по всей территории страны как основных «точек роста» российской экономики.

На сегодняшний день в России насчитывается 22 агломерации-миллионера, в каждой из них проживает от одного миллиона человек и более. Самая крупная российская агломерация — Московская, с населением около 16-17 млн человек. За ней следует Санкт-Петербургская агломерация — приблизительно 5,5-6 млн человек; Ростовская (около 2,5 млн); Самарско-Тольяттинская (2,3 млн), Екатеринбургская и Нижегородская агломерации — примерно по 2 млн жителей в каждой из них. Однако точные оценки поселенческих характеристик действующих агломераций едва ли возможны. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, границы (состав) этих и иных агломераций не формализованы и пока отнесение того или иного поселения к данной агломерации — не более чем продукт некоего временного консенсуса. Во-вторых, агломерации, особенно наиболее крупные, выступают очагами мощного притяжения внутренних и внешних мигрантов, как легального, так и нелегального свойства. Агломерации не являются особым объектом статистических наблюдений, вследствие чего наличествующие лишь экспертные оценки численности их населения, объема хозяйственной деятельности (валового городского продукта) [23; 26] существенно затрудняют позиционирование агломераций как единого объекта управления и стратегического планирования.

Между тем агломерации остаются одной из наиболее важных предпосылок, обеспечивающих становление перспективных «точек» экономического роста, равномерное развитие территорий, комплексное формирование всех составляющих современной инфраструктуры. Агломерацию (от лат. *agglomerare* — присоединяю) можно определить как территориально компактное размещение различных поселений, главным образом городских. Речь идет о поселениях, местами фактически срастающихся (то есть теряющих четкие административные границы) и объединенных в сложную, многокомпонентную социально-экономическую систему с активными внутренними производственно-кооперационными, транспортными и социально-культурными связями. Важным признаком агломераций выступают маятниковая трудовая миграция, а также активная внутренняя социально-культурная подвижность населения, что предполагает устойчивое функционирование в пределах агломерации различных видов пассажирского транспорта.

Современная экономическая наука и практика управления рассматривают несколько вариантов типизации действующих агломерационных образований. Так, хотя и достаточно условно, различают преимущественно городские агломерации и преимущественно промышленные агломерации. В первом случае «первотолчок» агломерационным процессам дает территориальное сосредоточение селитебных пространств, обладающих значительными трудовыми ресурсами, что на определенном этапе позволяет сконцентрировать в этом ареале систему кооперационно взаимосвязанных промышленных и обслуживающих их производств. Во втором случае «первотолчок» агломерационных процессов связан с размещением на первично осваиваемой территории промышленных и иных предприятий, которые по мере их хозяйственного задействования «обрастают» селитебными территориями, социально-культурными объектами, транспортными системами. Эти агломерационные структуры могут формироваться как взаимосвязано, так и независимо друг от друга. В обоих случаях понятие агломерации соприкасается с моделью территориально-производственного кластера [6; 8; 10; 29].

Как варианты типизации агломераций также рассматривается их деление на моно- и полицентричные территориально-экономические образования. Моноцентричные агломерации встречаются значительно чаще, и их примером может служить большинство агломерационных образований в Российской Федерации. Это моноцентрические агломерации с одним центральным городом-ядром, который, как правило, намного превосходит свое окружение как по размерам

(по размеру территории и по численности населения), так и по уровню экономического развития. В такой агломерации целостность ее экономического пространства обеспечивают хозяйственные связи, идущие от предприятий, локализованных именно в «ядре» этой агломерации.

Полицентрические агломерации, имеющие несколько городов-ядер, встречаются реже, примером могут служить скопления городов в Рурском бассейне Германии. Такие агломерации характерны для территорий с исторически сложившейся высокой плотностью населения. В бывшем СССР близким примером такой полицентричной агломерации мог служить район Донецкого бассейна, где на небольшой территории сформировался целый ряд достаточно крупных городов с собственными промышленными комплексами.

Экономическая теория разделяет также агломерации, возникновение которых было обусловлено либо рыночными механизмами территориальной концентрации производства и расселения, либо (преимущественно в условиях экономики планового типа) — централизованно принятыми решениями о территориальном размещении производительных сил.

Как показывают исследования, в своем развитии агломерации как территориально-экономические образования проходят несколько этапов [12; 17]. Первоначально агломерация формируется как совокупность близко расположенных территорий, преимущественно урбанизированных и объединенных теми или иными производственно-кооперационными связями. В подобных «промышленных агломерациях» еще отсутствует единый рынок трудовых ресурсов, единый транспортный комплекс, единый рынок недвижимости и других ресурсов социально-экономического развития территорий. В дальнейшем агломерационные процессы распространяются на формирование единого рынка труда при высокой активной внутриагломерационной подвижности населения, то есть возникает феномен маятниковой миграции, основу которой изначально составляют устремленные к центру агломерации потоки трудовых ресурсов.

На этом этапе происходит оформление агломерации как моноцентричной или как полицентричной. Для первого варианта, как было отмечено выше, типично закрепление единого «ядра» агломерации, доминантно определяющего собой все основные элементы функционально связанного социально-экономического пространства, а именно функции производства и его кооперирования; расселения; потребления, логистики. Однако, как констатирует современная экономическая наука [8; 25; 27], условия новых технологических укладов производства, особенно основанных на процессах цифровизации, постепенно «подмывают» преобладание моноцентричной модели агломерации. Под влиянием этих новаций дополнительные «ядра» агломерации перемещаются на периферию (вторичные агломерационные территории); миграционные потоки в агломерации приобретают более сложный характер, не сводящийся в полной мере к передвижению работников по линии «центр — пригороды».

На этапе достаточно развитой агломерации образуется единое экономическое, рыночное пространство агломерации, которая становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. Именно на данном этапе развития агломерации закономерно возникает вопрос о системе единого управления ее «жизнедеятельностью». В ситуации более традиционной — моноцентричной агломерации, особенно с абсолютно доминирующим социально-экономическим «весом» ее «ядра», функции единого управления агломерацией во всех его составляющих в значительной мере могут быть реализованы через управляющие импульсы, идущие из «ядра» агломерации. В таких условиях управление происходит на основе неформального признания лидерства «ядра» агломерации (например, «столичного» города субъекта Российской Федерации по отношению к окружающим его поселениям) без каких-либо изменений в административно-территориальной структуре агломерации.

Однако, по мнению и отечественных, и зарубежных ученых [4; 30], для функционирования такой модели управления агломерацией, все более складываются известные ограничения. Они связаны с двумя моментами. Во-первых, даже в тех или иных агломерациях, которые изначально сформировались как моноцентричные, под влиянием изменений в технологиях и структуре современных производств лидирующая роль ядра, если сохраняется, то, как было отмечено выше, постепенно размывается. Производственный (в самой широкой трактовке понятия «производство») потенциал агломерации постепенно сдвигается к ее периферии, а «ядро» все более выполняет функции административного, финансового и торгово-посреднического центра. Во-вторых, перемещение определенной части производственных функций во вторичные агломерационные территории усиливает на местах свойственные современной демократии тенденции усиления роли общественного самоуправления, что побуждает органы власти этих

территорий играть более значительную роль в определении дальнейших перспектив развития агломерации как единого социально-экономического пространства.

Наконец, последующий этап развития агломерационных образований — процесс их интеграции в национальные и международные хозяйственные системы, встраивание агломерации в глобальные экономические процессы. На данном этапе внутренние взаимосвязи в агломерации определяются уже не только и не столько разделением труда в рамках традиционных промышленных укладов, сколько генерированием и практическим использованием самых современных технологических и управленческих инноваций, развитием человеческого капитала. Для агломераций возрастает значение практической реализации современных концепций организации общественного пространства (так называемого «умного города»). Именно на этом этапе формируется очевидный запрос не просто на системное управление социально-экономическим развитием агломерации, а на управление на принципах и методах долгосрочного стратегирования.

Однако на данный момент практика становления подобных систем управления и стратегирования развития агломерационных образований находится на самом начальном этапе. Прежде всего, очевидно отсутствие необходимых правовых норм, институциональных предпосылок и методических рекомендаций, касающихся оптимальной пространственной локализации агломераций и позволяющих встраивать их и свойственные им системы управления в действующий круг публично-правовых образований в рамках существующей административно-территориальной организации и институтов местного самоуправления в стране. Соответственно, не сложились условия и институциональные формы, обеспечивающие базовые управленческие процессы в агломерациях на принципах стратегирования. Упоминания об особых проблемах развития агломераций и управления ими нет ни в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [24], ни в Постановлении Правительства Российской Федерации № 870 2015 года, определяющем состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации [18]. Ряд положений по развитию агломераций представлен в Указе Президента Российской Федерации 2017 года «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [22], однако эти положения не касаются управленческого аспекта проблемы и не получили соответствующей конкретизации в Стратегии пространственного развития [1].

Мегаполисы в системе территориального управления и стратегического планирования

Последовательное формирование практики стратегического планирования, ее распространение на регулирование пространственной структуры производительных сил закономерно акцентирует внимание на том круге вопросов, который связан с местом и ролью агломерационных процессов в предвидении долгосрочных изменений в национальной экономике. Исследования и потребности практики управления убедительно показали принципиальную важность поступательного развития представлений относительно оптимальной «вертикали» стратегического планирования. В этой связи актуализируется задача формирования институционально-правовых основ для включения в систему («вертикаль») стратегического планирования определенных территориально-производственных комплексов (в том числе и многих потенциальных «точек роста», кластеров), которые сами по себе не являются единичными публично-правовыми (регионами и/или муниципальными) образованиями, а их «набором». Характерным примером в этой связи может служить вопрос о таком субъекте и объекте стратегического планирования, как макрорегионы и/или федеральные округа [3]. Примерно в том же проблемном плане позиционируется и вопрос о различных агломерациях.

Неслучайно проблема мегаполисов и агломераций как особых «точек» развития российской экономики достаточно широко представлена в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (СПР). С целью оценки текущей ситуации с пространственной картиной развития российской экономики и выявления ее наиболее значимых изменений на перспективу, данная стратегия оперирует двумя важными понятиями, а именно: «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация». И то, и другое есть совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 тысяч до миллиона (и более) человек, соответственно, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями.

Хотя российская практика государственного управления не может похвастаться значительными достижениями в долгосрочном предвидении и целевом планировании

пространственной структуры национальной экономики, понятия «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация» не являются новациями в отечественном опыте анализа и регулирования расселения и локализации производительных сил. Однако было хорошо заметно, что вопрос о мегаполисах и агломерациях как потенциальном объекте политики пространственного регулирования наиболее остро обозначился именно при обсуждении предварительных вариантов СПР. Здесь как бы столкнулись две противоположные теоретические позиции, за которыми, по сути, стояли и качественно различные решения в стратегировании пространственной структуры российской экономики.

Одна позиция состояла в том, что именно мегаполисам предназначено быть «локомотивом» экономического роста страны, а их развитие должно стать одной из главных задач социально-экономической политики государства. Другая позиция основывалась на том, что подобный курс вне его четких регламентаций может привести к чрезмерной пространственной концентрации экономической активности в стране при хозяйственной и социальной деградации (упадке) значительных территорий, что чревато многими негативными последствиями, в том числе и дополнительными угрозами экономической безопасности Российской Федерации.

Отсутствие явного перевеса одной из этих позиций, видимо, и привело к тому, что приоритетность Стратегии пространственного развития в данном вопросе четкого выражения так и не получила. Но если в отношении малых (особенно сельских) поселений некие формы содействия, пусть формально, но все же обозначены (государственная программа Российской Федерации в сфере комплексного развития сельских территорий), то ориентир на какие-либо четко обозначенные действия государства в отношении мегаполисов и агломераций в СПР не содержится. Никаких количественных ориентиров относительно дальнейшего развития процессов агломерации в российской экономике не содержится и в целевых индикаторах Стратегии.

Объектом регулирования данного процесса Стратегия в первую очередь обозначает совокупность «перспективных центров экономического роста», которые градуированы по их потенциальному вкладу в экономический рост, видимо, в прирост ВВП страны (комментарий 3). Так, на вклад от более 1% прироста ВВП «ориентированы» 18 городов и 2—3 наиболее крупные агломерации. Это Москва и города Московской области; Санкт-Петербург и города Ленинградской области (в обоих случаях без четкой конфигурации), а также агломерация Самара-Тольятти.

На вклад в пределах от 0,2% до 1% ВВП ориентированы следующие перспективные центры экономического роста:

- города и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения более 500 тысяч человек, образующие крупные и крупнейшие городские агломерации (порядка 20-22 городов);
- города с общей численностью населения менее 500 тысяч человек (порядка 25-27 городов);
- города, являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тысяч человек (33 города).

При осуществлении муниципальной реформы 2003 года за основу был взят принцип, согласно которому во всех субъектах Российской Федерации (кроме городов федерального значения) субрегиональное управление осуществлялось на основе институтов муниципального управления, круг которых был достаточно ограничен, а именно: городские округа (единые муниципальные образования), муниципальные районы, городские и сельские поселения, а также внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения. Проблемы организации местного самоуправления в территориальных образованиях реформа «обошла стороной» [9; 11; 13; 16]. Неслучайно довольно быстро выявилось, что эта система институтов местного самоуправления не адаптирована ко всему многообразию условий территориальной организации расселения и производства, а также эффективного территориального управления в Российской Федерации.

В последнее десятилетие произошло некоторое расширение круга институтов российского местного самоуправления. К названному выше добавились такие виды муниципальных образований, как городские округа с районным делением; внутригородские муниципальные образования; муниципальные округа (единые муниципальные районы, не имеющие городских поселений). Однако даже такая «расширенная» система муниципальной организации все еще остается излишне централизованно регулируемой; негибкой и трудно адаптируемой к практике

стратегического планирования, а также к новым явлениям в пространственной организации производства и расселения.

В частности, это касается возможных вариантов формирования систем управления и местного самоуправления применительно к условиям мегаполисов и окружающих их агломераций, включая круг более характерных для России моноцентричных агломераций. Здесь, по нашему мнению, возможны три модели организации управления агломерацией как территориальной социально-экономической целостностью (рисунок 1).



Рисунок 1. Модели организации управления агломерацией

Эти модели управления агломерациями, чтобы иметь правовую основу своего применения на практике, должны закрепляться законодательно. Выбор той или иной модели должен определяться специфическими условиями формирования и функционирования конкретной агломерации и в конечном итоге должен определяться самим населением путем проведения «межмуниципального референдума». Следует обратить внимание на то, что административная и договорная модели управления агломерационными образованиями могут быть реализованы на действующей законодательной базе. Договорная модель целесообразна в том случае, если агломерационные процессы затрагивают несколько субъектов Российской Федерации (например, Москва и Московская область; Санкт-Петербург и Ленинградская область), или в том случае, если агломерация носит четко выраженный полицентричный характер. Никакие законодательные новации в данном случае не востребованы.

Примером административной модели может служить Барнаульская агломерация, которая представляет собой единый городской округ, имеющий специализированный орган управления — дирекцию агломерации. Красноярская агломерация — это межмуниципальное соглашение, для практической реализации которого создана хозяйствующая организация — «Красноярск 2020».

Осуществление двухуровневой модели возможно только в том случае, если законодатель закрепит за субъектами Российской Федерации право на введение (возвращение) института субрегионального государственного управления. Такая модель субрегионального управления имела место в ряде субъектов Федерации до муниципальной реформы 2003 года, но затем была «изъята из употребления». Допущение такой модели, скорее всего, возможно с учетом дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Использование подобной модели организации управления в агломерации наиболее целесообразно там, где региональный центр и окружающая его агломерация занимают абсолютно доминирующее положение в расселении и объеме хозяйственной деятельности данного субъекта Российской Федерации, а таких агломераций у нас явное большинство.

В качестве примера можно привести Новосибирскую агломерацию — крупнейшую городскую агломерацию Сибири с населением более 2 млн человек, что составляет более 70% населения Новосибирской области и более 10% населения Сибирского федерального округа. Новосибирская агломерация («Большой Новосибирск») — одна из нескольких российских агломераций, существование и параметры которой неким образом формализованы. Так, в 2015 году главами 12 муниципальных образований области было подписано «Соглашение

о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации». На основе данного соглашения в агломерацию вошли целиком 5 городских округов, 7 муниципальных районов, а также несколько районов области частью своей территории. Такая ситуация со сложной пространственной конфигурацией данной агломерации еще более подчеркивает необходимость единой системы управления ее социально-экономическим развитием, в том числе и на долгосрочном, стратегическом горизонте. В том же 2015 году в области было принято постановление об образовании координационного совета по развитию агломерации, хотя и в статусе совещательного органа.

Другой пример: стратегия развития Самарской области до 2030 года опирается, прежде всего, на потенциал развития Самарско-Тольяттинской агломерации, которую можно считать полицентричной и которая является крупнейшей «нестолничной» агломерацией в стране. Эта агломерация создает возможности для формирования центра или «точки» опережающего развития общероссийского значения. Для дальнейшего продвижения в этом направлении в регионе признано необходимым создать проектный офис управления Самарско-Тольяттинской агломерацией и его исполнительный орган — дирекцию по развитию.

В 2016 году правительством Пермского края и главами города Пермь и Пермского района было подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии краевых (государственных) и муниципальных органов власти по формированию и дальнейшему развитию Пермской агломерации. И таких примеров позитивных начинаний по правовому оформлению агломераций, определения целей их создания и механизмов управления, можно привести немало. К сожалению, в каждом случае говорить о весомых результатах этих начинаний намного сложнее. Часто складывается ситуация, при которой изначальные импульсы к созданию единой системы управления агломерацией со временем начинают «угасать», сужаясь до осуществления проектов далеко не первостепенного значения [2].

При этом надо обратить внимание на то, что, как и в случае с макрорегионами, Стратегия пространственного развития, хотя сама по себе она и является документом стратегического планирования, не раскрывает должным образом вопрос о четком позиционировании агломераций, в том числе и крупнейших, в такой системе планирования. Конкретно речь идет о роли агломераций как объектов и как потенциальных субъектов такого планирования. С макрорегионами вопрос ясен: их стратегии готовит Минэкономразвития России, а сами макрорегионы в лице входящих в них субъектов Российской Федерации здесь остаются на положении пассивных наблюдателей. Иного и быть не может, ибо макрорегионы, особенно не совпадающие с федеральными округами, не располагают каким-либо аппаратом, способным сформировать или хотя бы как-то корректировать подобные стратегии. Ситуация с агломерациями вообще не ясна: нужны ли им особые стратегии развития и, если да, кто их должен формировать? Тот же Минэкономразвития или некие иные органы, специально сформированные для выражения и реализации интересов агломерации как социально-экономической целостности? Конечно, это могут быть некие межмуниципальные советы, дирекции или другие органы, но в этом случае они должны быть наделены полномочиями полноправных участников процесса стратегического планирования, а не рассчитывать в своей деятельности лишь на «авторитет лидера», на факторы административного или экономического «давления».

Выводы

Можно констатировать, что крупнейшие города (мегаполисы) и связанные с ними агломерации стали не только важнейшей реальностью современной российской экономики, но уже заняли видное место в практике регулирования пространственной структуры этой экономики. Однако обозначив эту важную роль агломерационных образований, федеральный центр пока никак не сформировал правовой базы и методических указаний, касающихся позиционирования агломераций как объектов и субъектов территориального управления, в том числе и как участников практики стратегического планирования. Между тем без четкой правовой и институциональной определенности систем управления и стратегирования для агломераций их отождествление с перспективными «точками роста» приобретает достаточный условный смысл.

В правовом отношении ситуацию радикально могло бы выправить принятие целевого федерального закона «Об агломерациях» с корреспондирующими поправками в законодательство об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации; о стратегическом планировании, а также в ряд иных законодательных актов.

Комментарии

1. В нынешней российской практике понятия «мегаполис» и «агломерация» можно считать почти синонимами. Это связано с тем, что практически все российские мегаполисы формируют те или иные агломерационные образования, а сами агломерации имеют преимущественно монополярный характер. По оценкам Стратегии пространственного развития, в Российской Федерации в настоящее время насчитывается порядка 40 крупных и крупнейших городских агломераций.

2. Требуется некоторое уточнение с точки зрения объекта исследования. Крупнейшие мегаполисы России: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, — представляют собой структуры государственного управления. Все остальные крупные и крупнейшие города России — это единые муниципальные образования, обладающие всеми полномочиями местного самоуправления, включая и право на формирование стратегий своего социально-экономического развития (исключение составляют несколько городов, которые воспользовались правом на создание внутригородских муниципальных образований), но это не меняет сути дела по существу.

3. Градации «перспективных центров экономического роста» по потенциальному вкладу в экономический рост Российской Федерации, а именно: более 1% прироста ВВП; от 0,2% до 1% ежегодно; до 0,2% ежегодно — сразу же вызвали серьезные сомнения у экспертов. Откуда взялись эти проценты, и что с ними следует делать: складывать по числу соответствующих центров роста или что-либо иное?

Литература

1. Бабун Р. В. Управление агломерациями в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1 (89). С. 249-267.
2. Богославец Д. М. Достоинства и недостатки Красноярской агломерации // Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Серия «Экономика и управление». 2016. № 2 (17). С. 46-53.
3. Бухвальд Е. М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3. С. 27-40.
4. Вольская Л. Н., Бежанова М. В. Об особенностях развития агломераций Европейской части России и Сибири // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2012. № 2 (638). С. 86-90.
5. Ворошилов Н. В. Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития. 2018. № 4 (44).
6. Герцберг Л. Я. Региональные последствия политики кластеризации экономического пространства агломераций // Градостроительство. 2017. № 5 (51). С. 18-31.
7. Гусейнов А. Г. Основные направления развития и подходы в теории региональной экономики в развитых западных странах // Фундаментальные исследования. 2014. № 8-1. С. 124-132.
8. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Инвестиционные приоритеты в стратегиях социально-экономического развития регионов России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 2. С. 31-47.
9. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Региональные институты развития в системе стратегического планирования // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 1. С. 61-77.
10. Костенко О. В., Оленин О. А. Жизненный цикл экономического кластера // Фундаментальные исследования. 2018. № 4. С. 92-97.
11. Лексин В. Н. Настоящее и будущее системы расселения — главная проблема России // Федерализм. 2011. № 1 (61). С. 57-74.
12. Лола А. М., Лола У. А. От Генплана к стратегическому программному развитию города и его агломерации // Академический вестник Урал-НИИПроект РААСН. 2017. № 2 (33). С. 19-24.
13. Малоян Г. А. К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64-67.
14. Мартыанов В. С., Руденко В. Н. Российские мегаполисы: от индустриальных городов к стратегии многофункциональных агломераций // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. № 12. С. 316-330.
15. Меерович М. Г. Агломерации — базовый элемент «пространственной конструкции» России // Вестник Новосибирского государственного университета экономики и управления. 2009. № 1. С. 135—147.
16. Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А. В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования // Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 4. С. 576—610.
17. Песляк О. А. Вопросы формирования термина «городская агломерация» // Международный научно-исследовательский журнал. 2018. № 09 (63). Часть 1. Сентябрь. С. 126—128.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». URL: <http://base.garant.ru/71170676/> (дата обращения: 22 июля 2019 года).
19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25312/ (дата обращения: 27 января 2020 года).
20. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34252/ (дата обращения: 27 января 2020 года).
21. Ткачев Е. В. Особенности развития агломераций Китая // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 6. С. 177-180.
22. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/ (дата обращения: 22 июля 2019 года).
23. Уляева А. Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Уфа, 2017. 295 с.
24. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 22 июля 2019 года).
25. Швецов А. Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 45-65.
26. Швецов А. Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19-30.
27. Янтранов А. Е., Гунажинова Ю. А., Цыремпилов Д. А. Выбор пространственного развития: агломерация или пояс малых и средних городов // Региональная экономика и управление (электронный научный журнал). 2019. № 3 (59). С. 25.
28. Aragonez T, Alves G. C., Blanco-Gonzalez A. Strategic Management of City Brands and Its Influence in Smart Cities. In: Sustainable Smart Cities. Innovation, Technology, and Knowledge Management. Springer. Cham, 2016, pp.79—88.
29. Behrens K. Agglomeration and clusters: Tolls and insights from coagglomeration patterns // Canadian Journal of Economics. Vol. 49. Issue 4. November 2016. pp. 1293-1339.
30. Demaziere C., Sykes O. The Rise of the Metropolitan City Region? Exploring the Establishment of New Levels of Local Government in England and France // Foregrounding Urban Agendas. Springer, Cham, 2020. pp. 185-209.
31. Doran J., Fingleton B. US metropolitan area resilience: insights from dynamic spatial panel estimation // Environment and Planning A: Economy and Space. 2018. Vol. 50. No. 1, pp. 111-132.
32. Meijer, A.J., Gil-Garcia, J.R., Rodriguez Bolivar, M. P. Smart city research: contextual conditions, governance models, and public value assessment. In: Towards a Capabilities Approach to Smart City Management. Springer. Cham. 2017, pp.647-656.
33. Simeonova V. S., et al. Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas: Targeted Analysis. Luxembourg. ESPON. 2018. 121 p.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ*

Е.Г. Анимича, заведующий кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления, доктор географических наук, профессор

Н.Ю. Власова, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, доктор экономических наук

(Уральский государственный экономический университет)

В статье дается обзор исследований и управленческих действий по развитию городских агломераций в РФ. Рассматриваются основные акторы, заинтересованные в развитии городских агломераций как объекта управления. Подчеркивается важность межмуниципального сотрудничества как одного из механизмов управления городскими агломерациями.

В настоящее время в РФ насчитывается около 20 крупных агломераций с численностью населения более одного миллиона человек в каждой. В ряде регионов страны происходит формирование полицентрических агломераций с численностью населения до 500 тыс. человек. Доля агломераций в городском населении России, по экспертным оценкам, составляет 42% [12].

Идеи развития городских агломераций в СССР как сложных урбанизированных систем, состоящих из взаимосвязанных поселений, стали разрабатываться еще в 1930-х гг. Активно работали в этом направлении В.Г. Давидович, Д.И. Богорад, Г.М. Лаппо, Ф.М. Листенгурт, О.К. Кудрявцев, Ю.Л. Пивоваров и др. [5; 7; 8]. В научной литературе существует множество понятий, идентичных понятию «агломерация» и во многом с ним сходных: «городское скопление», «городской комплекс», «взаимосвязанное расселение», «групповая форма расселения», «урбанизированный район», «метрополитенский ареал» и др. До сих пор ведутся споры о сущности агломерации. Несмотря на разнообразие существующих дефиниций, общепризнано, что агломерацию объединяют и придают ей целостность интенсивные и многообразные внутриагломерационные связи. В границах городской агломерации должны замыкаться наиболее устойчивые, повторяющиеся, территориально стабильные циклы жизнедеятельности населения: суточный, недельный, сезонный. Пространственные перемещения населения в рамках этих циклов (место жительства - место приложения труда - место обслуживания - место социального общения - место отдыха и т.п.) должны входить в границы агломерации. Основная масса населения городской агломерации ограничена в своих передвижениях зоной доступности - 1,5-2 часа по отношению к месту жительства [3, с. 195].

Новый всплеск исследований, посвященных городским агломерациям в России, наблюдается в начале 2000-х гг. Важную роль сыграло опубликование в 2007 г. проекта «Концепции долгосрочного развития РФ», в которой заявлялось, что крупные городские агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития России. Было обозначено, что для обеспечения высоких темпов экономического роста страна переходит к развитию инновационных технологий и постиндустриальному типу производства, а городские агломерации являются средоточием этих процессов и источниками конкурентоспособности России в глобальной экономике. Агломерации рассматривались федеральными органами власти как элемент стратегического развития страны для усиления эффективности точек роста¹. Идею подхватили региональные власти, заинтересованные в повышении конкурентоспособности региональных экономик. Органы местного самоуправления в крупнейших городах также поддержали данное направление развития.

Внимание к проблеме агломераций усилилось не только со стороны органов власти, но и со стороны девелоперов. Определенную роль здесь сыграли национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» и бурное развитие рынка недвижимости в крупнейших городах. Поскольку в крупных городах стал наблюдаться дефицит участков под застройку, особенно масштабных, в сферу внимания застройщиков стали входить пригородные территории и ближайшие спутники крупнейших городов. Привлекательным для застройщиков является и

* Анимича Е.Г. Проблемы и перспективы развития городских агломераций / Е.Г. Анимича, Н.Ю. Власова // Регионалистика. - 2020. - Т. 7, № 3. - С. 60-66

комплексное освоение территории через проекты малоэтажной застройки, которое формирует тем самым новую среду обитания в пространстве агломерации, но и создает определенные проблемы - транспортные, инфраструктурные и т.п. Однако административные границы городов не всегда дают возможность осуществить масштабное жилищное строительство на приграничных территориях [1, с. 29].

В результате развитие городских агломераций стало неотъемлемым элементом стратегических планов крупнейших и большинства крупных городов с начала 2000-х гг.

В особую группу можно выделить Московскую агломерацию (Московский столичный регион) и Санкт-Петербургскую агломерацию, поскольку эти два города по статусу являются субъектами РФ - городами федерального значения и по численности населения и экономическому потенциалу намного превышают все прочие города страны. Московская агломерация занимает в России уникальное место, концентрируя не только население и его доходы, но и финансы, инвестиции, производство товаров и услуг [11, с. 20]. Границы московской агломерации постоянно расширяются. Как справедливо отмечают, сегодня практически все Подмосковье можно считать пригородной зоной [10], а территорию Московской области - входящей в агломерацию.

В рамках подготовки нового генерального плана Санкт-Петербурга было принято решение о разработке концепции агломерации - «Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018 - 2038 годов с перспективой до 2043 года», чтобы разрешить противоречия между двумя субъектами РФ.

Практически все крупнейшие города РФ с численностью населения более 1 млн. человек ведут работу по формированию концептуальных положений регулирования развития соответствующей агломерации.

Например, вопрос формирования Екатеринбургской городской агломерации стал подниматься во время разработки Стратегического плана развития города в начале 2000-х гг. Был разработан черновой вариант стратегического проекта «Большой Екатеринбург», предполагающий поэтапные шаги по формированию новой формы межмуниципального сотрудничества, однако в силу ряда политических причин данный документ так и остался за рамками стратегического плана. В 2009 г., при обновлении стратегического плана, вновь встал вопрос о том, в каких границах нужно рассматривать развитие Екатеринбурга, в результате было предложено выделить несколько зон Екатеринбургской городской агломерации [1, с. 29]. Данная инициатива была подхвачена и на уровне региональной власти. Так, стратегия развития Свердловской области до 2030 г. в качестве территорий - драйверов экономического роста называет Екатеринбургскую и Нижнетагильскую агломерации и предусматривает разработку проекта управления агломерационными процессами².

Развитие Самарско-Тольяттинской агломерации декларируется как один из ключевых элементов стратегии развития Самарской области, сформированной с учетом общероссийских задач. Уникальность Самарско-Тольяттинской городской агломерации - в ее «двухядерности» [9]. Большинство Российских агломераций - моноцентричны, развиваются вокруг одного крупного города-центра.

В Челябинской области вопросу развития Челябинской городской агломерации было посвящено несколько специальных конференций, проведено масштабное научное исследование, выделены структура и границы агломерации, намечены формы межмуниципального сотрудничества [2, с. 144; 13]. Подобные процессы идут в Ростовской, Иркутской областях (агломерация Иркутск - Ангарск - Шелехов) и ряде других регионов страны.

ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития» (Гипрогор) разработал схемы территориального планирования для ряда российских агломераций, включая Барнаульскую, Красноярскую, Кавказских Минеральных вод, Новосибирскую, Сочинскую, Тульскую, Читинскую.

Проблема на уровне РФ заключается в том, что не существует единой методики делимитации границ городской агломерации. Несмотря на то, что имеются общепризнанные принципы выделения границ агломераций, в каждом конкретном случае методические подходы могут различаться.

Слабым местом в стратегиях развития российских агломераций остаются вопросы межмуниципального взаимодействия и координации пространственного развития отдельных муниципальных образований, входящих в агломерацию. Поэтому в ряде регионов во главу угла ставится межмуниципальное сотрудничество, как это было сделано в Тверской области, где в 2005 г. было подписано соглашение о взаимовыгодном межмуниципальном сотрудничестве между Тверью, Калининским и Рамешковским районами. В рамках соглашения рассматриваются вопросы транспортного сообщения, газификации, благоустройства, охраны лесов. Для реализации соглашения был создан Совет по социально-экономическому развитию территорий. В 2008 г. было подписано соглашение об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 г.». Разработкой проекта занимается Санкт-Петербургский институт «РосНИПИУрбанистика».

Большое внимание содействию развития агломераций уделяется на уровне Союза российских городов, при котором была учреждена некоммерческая организация «Агентство по социально-экономическому развитию агломераций» (АСЭРА). Основной целью деятельности Агентства является предоставление консультационных услуг по разработке и реализации проектов социально-экономического развития городских агломераций в РФ в сфере управления, экономики, финансов, права, брэндинга, информации³.

Агломерационные процессы становятся важнейшим направлением развития крупнейших городов, а согласованное развитие муниципальных образований, входящих в агломерацию - стратегическим приоритетом. Не случайно доля ряда крупнейших городов в строительстве жилья сокращается по сравнению с общим объемом строительства жилья в регионах. Это происходит за счет активного освоения территорий близлежащих населенных пунктов, которые в определенной степени становятся «спальными районами». Без учета и планирования этих процессов неизбежны резкое ухудшение транспортной ситуации, повышенная нагрузка на инженерную и социальную инфраструктуру, обострение межмуниципальных конфликтов.

Агломерирование является процессом формирования мощных урбанизированных территорий, являющихся центрами притяжения капиталов, предпринимательских проектов и людей. Стоящая здесь задача - путем формирования единого пространства обеспечить новые возможности для развития экономики (диверсификация и инвестиционная привлекательность) и общества (новое качество жизни) за счет создания более разнообразного рынка труда, более емкого потребительского рынка и согласования приоритетных проектов развития базовых инфраструктур [4, с. 109]. Это предполагает достаточно высокую степень координации различных акторов, вовлеченных в процессы территориального планирования и управления. Необходимо объединить ресурсы городов, сельских населенных пунктов, прилегающих территорий и рационально использовать эффект масштаба. Единая транспортная система и совместное решение проблем энергоснабжения, водоотведения и т.п. снижают издержки для новых инвесторов.

Мы присоединяемся к мнению Е.А. Коломак, что агломерационные эффекты могут возникать в результате постоянно возрастающей отдачи от масштаба фирмы, снижения издержек входа на рынок товаров и сырья, использования специализированной инфраструктуры, лучшего согласования спроса и предложения на труд, а также благодаря дифференциации информации и инвестиций [6].

По нашему мнению, формирование крупных современных городских агломераций обеспечивает ряд эффектов. Во-первых, эффект масштаба для региональной экономики в виде развитого регионального рынка - а это и современные форматы торговли, и перспективные производства товаров потребительского рынка. Происходят укрупнение потребительских рынков товаров и услуг, укрупнение и гомогенизация рынков недвижимости - жилой, торговой, офисной и промышленной - за счет развития инфраструктур. Причем в настоящее время агломерационные процессы проявляются именно в социальной сфере - нередко идет строительство на окраинах города и даже в пригородной зоне крупных торговых комплексов, спортивных объектов, объектов здравоохранения, культурных центров и т.п. Во-вторых, агломерационное пространство создает дополнительный привлекательный фактор для прихода в регион крупного бизнеса, а также дает более широкие возможности местным компаниям дорасти до уровня лидеров рынка. В-третьих,

укрупнение рынков труда означает разнообразие возможностей для работодателей и работников, большие возможности наращивать современные компетенции. Однако в последние годы в большинстве крупнейших городских агломераций растут именно центральные части, а периферия зачастую все больше деградирует. Периферия становится все более неоднородной, демонстрируя как точечные зоны успешного развития, так и депрессивные территории. Причем подобные различия проявляются не только в плотности экономической активности, но и в усилении дифференциации социально-экономических показателей (уровень бедности, доходы населения и т.п.). Наконец, важнейшее значение имеет «инфраструктурный эффект». Проекты строительства новых энергомоощностей, транспортных комплексов - портов, аэропортов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов - оправданы и имеют большую экономическую отдачу именно для агломераций [3, с. 201-202; 4, с. 109-110].

Здесь хотелось бы отметить один важный момент. Следует различать агломерацию городов как сформировавшуюся систему взаимосвязанных населенных пунктов и систему межмуниципального сотрудничества как форму управления и регулирования процессами развития городских агломераций. И если мы можем говорить о наличии городских агломераций (во многом уже сформировавшихся) на территории России в первом смысле, то второй срез явно отстает. Актуальная задача - изучить лучшие отечественные и зарубежные практики и предложить пути формирования системы регулирования развития городских агломераций [4, с. 110]. Многие ученые и практики отмечают несовершенство существующих в России договорных форм межмуниципального сотрудничества, хотя именно межмуниципальное сотрудничество может потенциально стать механизмом регулирования развития городских агломераций.

¹ Распоряжение Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г. «О концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

² Там же.

³ www.urg.ru

Список литературы

1. Антипин И.А. Мегалополис: формирование и развитие в старопромышленном регионе // Управленец. 2010. № 5-6. С. 24-31.
2. Антипин И.А. Формирование стратегических основ саморазвития, направленных на самоорганизацию регионального сообщества (опыт крупнейших городов) // Инновационные технологии в управлении конкурентоспособностью территориальных социально-экономических систем: труды IX Всероссийской конференции молодых ученых. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. С. 138-146.
3. Власова Н.Ю. Городские агломерации: история и современность // Голиковские чтения. Сборник научных трудов - № 4 / Отв. ред. А.Ю. Даванков. Челябинск: ЧелГУ, 2008. С. 192-203.
4. Власова Н.Ю., Антипин И.А. Городские агломерации: история, современность, стратегические ориентиры // Известия Уральского государственного экономического университета. 2010. № 3. С. 106-112.
5. Давидович В.Г. О типологии расселения в группах городов и поселков СССР // Вопросы географии. Сб. 38: География городов. М.: Государственное издательство географической литературы, 1956. С.27-77.
6. Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 140-141.
7. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. 152 с.
8. Лаппо Г.М. Становление и развитие исследований проблем городских агломераций в СССР // Вопросы географии. Сб. 129: Динамика расселения в СССР. М.: Наука, 1986. С. 119-130.
9. Любовный В.Я. Самарско-Тольяттинская агломерация: история формирования и перспективы развития. М.: Экон-Информ, 2011. 169 с.
10. Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. М.: Экон-Информ, 2011. 401 с.
11. Махрова А., Нефедова Т., Трейвиш А. Московская агломерация и «Новая Москва» // Pro et Contra. 2012. Ноябрь-декабрь. С. 19-32.
12. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Выпуск 2. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B7GEA-M58qzPODFYLTdjOFIJNEk/view> (дата обращения: 23.08.2019).
13. Челябинская агломерация: потенциал развития / В.Л. Глазычев, И.В. Стародубровская, М.Ю. Славгородская, С.Э. Зуев, А.В. Фетисов. Челябинск: Еманжелинская городская типография, 2008. 278 с.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ВХОДЯЩИХ В ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ*

*С.М. Миронова, доцент кафедры конституционного и муниципального права,
кандидат юридических наук (Волгоградский государственный университет)*

Рассматриваются финансово-правовые тенденции территориального объединения муниципальных образований в агломерации. Такое объединение, с одной стороны, обусловлено требованиями времени и следует за опытом многих зарубежных государств. С другой стороны, в отсутствие достаточного нормативного регулирования агломерационных процессов, большая часть финансового обеспечения развития агломераций осуществляется из федерального центра. Анализируются дорожные фонды в качестве источника финансирования развития городских агломераций, поскольку развитие транспортной системы городских агломераций - один из приоритетных проектов федерального уровня, который осуществляется за счет средств федерального бюджета. Делается вывод о необходимости осуществления эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий.

1. Введение

Одним из вариантов решения вопроса по взаимодействию муниципалитетов, объединения их финансовых ресурсов с целью решения вопросов местного значения, становится укрупнение муниципальных образований, которое происходит в России в последние годы. Теория и практика продолжает искать возможные формы финансового и бюджетного взаимодействия между муниципальными образованиями. Одной из таких форм могут стать городские агломерации. В литературе формирование городских агломераций называют одной из возможных форм урегулирования межбюджетных отношений [1, с. 146]. Несмотря на то, что финансово-правовой механизм развития городских агломераций пока нормативно не закреплён, следует оценить перспективы такого правового регулирования для развития территорий.

Урбанизация территорий, рост городского населения приводит к развитию городских агломераций. Данное явление известно достаточно давно, в зарубежных странах городские агломерации успешно развиваются. Так, сегодня Франция имеет 1 268 межмуниципальных объединений с собственным налогообложением (вместо 2 134 в 2015 г.), в которые входят 15 городских районов, 14 городских общин, 219 общин агломерации и 1 019 общин коммун [2]. В то же время зарубежный опыт показывает, что построение агломераций не всегда достигает тех финансовых результатов, которые были поставлены. Например, объединения муниципальных образований в городскую агломерацию Торонто не оказало существенного влияния ни на финансовую устойчивость Торонто, ни на его способность справляться с финансовыми кризисами, не способствовали экономии средств, несмотря на положительный эффект по увеличению доступа к налоговой базе небольших муниципалитетов [3].

Помимо традиционных факторов развития агломераций в России на развитие агломерационных территорий влияют отдельные проекты, такие как, например, «дальневосточный гектар». Граждане активно пользуются предоставленным правом по выделению земельным участкам на Дальнем Востоке¹ и предпочитают оформлять земельные участки компактно, неподалеку от населенных пунктов или достопримечательностей: так появляются компактно расположенные группы участков - агломерации «дальневосточных гектаров». На карте Дальнего Востока насчитывается порядка 80 таких агломераций. Создан первый населенный пункт на базе агломерации «дальневосточных гектаров» - село Дальневосточное в Хабаровском крае².

Таким образом, развитие агломераций является перспективным направлением территориального развития России, что предопределяет исследование и финансово-правовых аспектов, связанных с межмуниципальным сотрудничеством между муниципальными образованиями, входящими в агломерации.

2. Правовое регулирование городских агломераций в России

В России, несмотря на давние предпосылки агломерационного развития, до сих пор нет четкой концепции развития агломераций, и многие правовые вопросы не урегулированы. В то же время вопросы развития агломераций ставятся на самом высшем уровне. Так, еще в 2012 году в своей программной статье «О наших экономических задачах» В.В. Путин указал на необходимость расширения «агломерационного радиуса» наших городов в 1,52 раза³.

* Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации / С.М. Миронова // Правоприменение. - 2020. - Т. 4, № 1. - С. 85-95

К необходимости развития агломераций президент РФ обращался и в 2016 году⁴. Отдельные направления развития агломераций закреплялись и раньше. Например, в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года говорилось о необходимости изменения федерального законодательства с учетом особенностей осуществления местного самоуправления в городских агломерациях⁵.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года одной из основных задач по реализации направления, касающегося сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства называет создание условий для развития городских агломераций⁶. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года закрепляет задачи по развитию городских агломераций⁷. Особое внимание развитию в России крупных и крупнейших городских агломераций уделено Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁸.

Интерес к развитию городских агломераций возрос и в научной среде. Как справедливо отмечается в литературе, конституционно-правовое регулирование в области территориальной организации государства уже не успевает за меняющейся реальностью [4, с. 88]. При этом «в настоящее время регулирование агломераций связывают не столько с развитием самих агломераций, сколько с получением финансирования; бюджетное финансирование не должно являться целью правового регулирования» [5, с. 10-11].

В связи с отсутствием легального закрепления термина агломерации в федеральном законодательстве в научной литературе приводятся различные определения. Наиболее полно их классифицировала в своем исследовании Н.Р. Ижгузина, которая приводит 45 различных определений агломерации, а также предлагает внести такое определение в Градостроительный кодекс РФ [6]. При этом признавая довод о том, что определение в федеральном законе термина «агломерация» ради самого определения пока не очень целесообразно, скорее следует говорить о необходимости комплексного изменения ряда законодательных актов (Градостроительного кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона № 131-ФЗ и др.), в совокупности направленных на развитие агломераций.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года дает определение крупной и крупнейшей городских агломераций как совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями». Для крупной агломерации общая численность населения варьируется от 500 тыс. до 1 млн человек, для крупнейшей - свыше 1 млн человек. Определения агломерации можно встретить и в региональных нормативно-правовых актах⁹.

3. Финансово-правовые механизмы развития агломераций

Какие же финансовые механизмы развития городских агломераций предусматривает действующее российское законодательство?

Анализ нормативно-правовых актов всех трех уровней властей (федеральных, региональных и местных) показывает, что большая часть вопросов, связанных с финансовым обеспечением городских агломераций, концентрируется на федеральном уровне. Межбюджетные трансферты, выделяемые из федерального бюджета на развитие агломераций, в настоящее время являются одним из инструментов роста городов и территорий.

При этом нельзя признать такой инструмент достаточным, целесообразнее использовать его вместе с другими возможностями, как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций [7-8]. Сочетание инструментов бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства [9-11] повысит эффективность взаимодействия муниципальных образований между собой.

В силу того, что транспортная доступность является важным вопросом в развитии агломераций, перемещения жителей между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, на федеральном уровне предусмотрены программы, направленные на развитие данного вопроса. В Транспортной стратегии Российской Федерации в качестве цели «Формирование единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры» определено развитие транспортных систем крупных городских агломераций¹⁰. В 2016 году был утвержден приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги», в том числе направленный на улучшение нормативного состояния дорожной сети 34 городских агломераций с населением свыше 500 тыс. человек в каждой¹¹. Впоследствии президиумом Совета при Президенте РФ по

стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (протокол от 24.12.2018 № 15), на основе которого принимаются нормативные акты регионального уровня. О необходимости развития дорожной сети городских агломераций отмечается и в других программах¹².

Таким образом, развитие транспортной системы городских агломераций следует назвать одним из приоритетных проектов федерального уровня, который осуществляется за счет средств федерального бюджета. Финансирование проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» осуществляется за счет средств дорожного фонда. В научной литературе исследование дорожных фондов в основном осуществляется через призму платежей, их формирующих. Особенно эта тема стала актуальна после введения платы с большегрузных автомобилей (система Платон) [12-13]. И лишь немногие исследования посвящены функционированию дорожных фондов в целом [14-16].

В настоящее время именно дорожные фонды выступают в качестве источника финансирования развития городских агломераций. В связи с этим представляется необходимым осуществление эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 сентября 2016 г. № 2) было принято решение о внедрении в 2017 году общественно доступной информационно-аналитической системы контроля за формированием и эффективностью использования средств дорожных фондов (СКДФ)¹³. Данная система должна обеспечивать возможности по мониторингу соблюдения субъектами Российской Федерации требований бюджетного законодательства в части направления в дорожные фонды средств за счет предусмотренных источников в полном объеме; содержать сведения о планируемых направлениях расходования средств соответствующих дорожных фондов, в том числе планы закупок в части осуществления дорожных работ, включая пообъектные перечни участков дорожной сети и иных объектов, в отношении которых планируется осуществлять указанные работы; содержать сведения о выполненных дорожных работах, включая сведения о гарантийных обязательствах подрядных организаций.

В то же время несмотря на упоминание работы данного сервиса в тестовом режиме¹⁴, по состоянию на 1 января 2020 года сайт dorfond.ru является не доступным, ни какой информации о возможной работе этой системы в 2018-2019 году на сайте Минтранса, а также и в иных источниках не содержится¹⁵.

В Паспорте федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»¹⁶ на 2019 год запланировано внедрение системы СКДФ, ответственной организацией за реализацию внесения информации о 100 % автомобильных дорог общего пользования Российской Федерации до 31 декабря 2019 года назначена ФАУ «Росдорнии», запланированы также мероприятия по обучению работы с системой (соответствующие Методические рекомендации разработаны ФАУ «Росдорнии»¹⁷). В настоящее время осуществляется сбор данных по регионам и муниципальным образованиям для формирования системы СКДФ¹⁸. Действующий сайт СКДФ (<https://sso.roadup.ru>) является малоинформативным и не позволяет стороннему пользователю войти в систему.

Таким образом, в силу того, что расходы на ремонт и реконструкцию дорог составляют существенные траты бюджетов, и данная сфера деятельности является закрытой, что влечет большие число нарушений, отмечаемых контрольно-счетными органами, в том числе. Счетной палатой РФ¹⁹, следует оценить важность данного проекта, поскольку введение такой информационной системы позволит обеспечить более открытое (прозрачное) расходование части бюджетных средств [17], что направлено в целом на эффективное расходование бюджетов, в том числе на уровне муниципальных образований. В связи с этим необходимо обеспечить доступ к таким сайтам и сведениям, на них содержащихся.

4. Формы финансирования проектов по развитию дорожной сети в городских агломерациях

Финансирование проектов по развитию дорожной сети в городских агломерациях осуществляется в форме иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых утвержден Постановлением Правительства РФ²⁰. Трансферты предоставляются на основании соглашения, заключаемого Федеральным дорожным агентством и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов устанавливают, что при распределении трансфертов учитывается численность населения крупнейших городских округов городских агломераций. При этом

субъекты РФ должны выполнить ряд обязательств, таких как: достижение значений целевых показателей программ, установленных на отчетный период; целевое использование предоставленных иных межбюджетных трансфертов; софинансирование регионом расходов в размере равном иному межбюджетному трансферту.

Например, в 2017 году всего было распределено 30 млрд. руб. среди 34 городских агломераций²¹. Лидерами по размеру трансферта стали Республика Татарстан (свыше 1,8 млрд руб.), Самарская область (1,8 млрд руб.), несколько регионов получили по 1,2 млрд руб. (Волгоградская, Кемеровская, Нижегородская, Ростовская, Свердловская области).

Министерство финансов РФ в своем письме от 04.04.2017 № 02-05-11/19638 разъясняет, что предоставление субъектами Российской Федерации за счет средств федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на указанные цели согласно Правилам не предусмотрено. В то же время в рамках региональных программ такие субсидии предусматриваются.

Например, Программой комплексного развития транспортной инфраструктуры городской агломерации Тюменской области предусмотрено предоставление субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Тюменской области на: строительство объектов дорожного хозяйства; проведение работ по реконструкции, капитальному ремонту или ремонту объектов дорожного хозяйства, необходимых для решения вопросов местного значения; подготовку (корректировку) проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий для проведения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов дорожного хозяйства, проведению государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий указанных объектов»²². Порядок предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам, утвержден Постановлением Правительства Тюменской области от 28.12.2007 № 348-п.

В Саратовской области предусмотрено предоставление, как субсидий²³, так и иных межбюджетных трансфертов²⁴ городским округам и поселениям в границах городской агломерации. Например, в 2017 году иные межбюджетные трансферты были предоставлены городу Энгельсу²⁵.

Реализация национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» способствует развитию регионального законодательства, поскольку без его принятия регионы не смогут принять участие в программе и получить финансирование. В 2019 году было обновлено региональное законодательство, регламентирующее порядок предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из региональных бюджетов на осуществление дорожной деятельности²⁶.

В то же время в отдельных субъектах РФ развитие законодательства об агломерациях идет опережающими темпами. По состоянию на 1 января 2020 года в двух субъектах РФ - Томской и Белгородской областях, приняты специальные законы о городских агломерациях.

В Томской области принят целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на развитие агломераций. Рассмотрим, какие финансовые вопросы регламентируют данные акты. В первую очередь к ним следует отнести Закон Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области», в котором дается определение агломерации: «группа муниципальных образований Томской области, объединяемых в определенных ими границах исходя из их географического положения и социально-экономических интересов для развития хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурных, рекреационных и иных связей в целях повышения качества жизни населения, улучшения условий ведения хозяйственной деятельности, реализации крупных инфраструктурных проектов»²⁷. Границы Томской агломерации в данном законе не обозначены.

Закон Томской области об агломерациях определяет деятельность органов государственной власти Томской области по финансированию агломерационных проектов (программ). Но данные вопросы практически не раскрыты. Особенности финансирования агломерационных проектов (программ), закрепленные ст. 10 Закона, по факту являются отсылочными нормами к действующему законодательству, которое пока не устанавливает механизма финансирования агломераций²⁸.

Одним из важных связующих звеньев в городской агломерации является транспортная доступность для жителей, что было отражено в понятии «агломерация» в другом законе Томской области: «агломерация - совокупность территорий муниципальных образований «Город Томск», «Городской округ - закрытое административно-территориальное образование Северск Томской области», «Томский район», обусловленная транспортной доступностью»²⁹. Закон Томской

области от 30.12.2014 № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан...» направлен на решение конкретного вопроса, связанного с развитием агломераций, а именно оплаты проезда на транспорте общего пользования в пределах агломерации для отдельных категорий граждан на основе единого социального проездного билета (ЕСПБ). Статья 6 данного закона предусматривает, что финансирование расходов осуществляется за счет средств областного бюджета. Перевозчикам, осуществляющим перевозку граждан на основании социального проездного талона, предоставляются субсидии на возмещение затрат. Порядок предоставления субсидий утвержден Постановлением Администрации Томской области³⁰.

На финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации предусмотрено выделение межбюджетных трансфертов из областного бюджета (в форме иных межбюджетных трансфертов)³¹. Порядок их предоставления утвержден Постановлением Администрации Томской области³². Например, в 2018 году предусмотрено выделение иных межбюджетных трансфертов городу Томску и ЗАТО Северск. Томский район таких трансфертов не получил³³. Межбюджетные трансферты предоставляются из областного бюджета, из дорожного фонда. Кроме иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Томской области на финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации из дорожного фонда могут быть выделены и субсидии³⁴.

Таким образом Томская область не только участвует в федеральных программах по развитию городских агломераций, получая средств из федерального бюджета, но и предусматривает свои меры финансовой поддержки на решение указанных вопросов.

Очевидно, что развитие агломерации возможно только при взаимодействии всех муниципальных образований, входящих в его состав, и согласованности их действий, согласования нормативно-правовой базы муниципалитетов, в том числе направленных на оптимизацию бюджетных расходов. В связи с этим важно, чтобы в нормативно-правовых актах муниципалитетов, входящих в агломерацию, отражались требования к межмуниципальному сотрудничеству, включая финансирование проектов по развитию агломерации³⁵.

Развитие городских агломераций определяется в качестве задачи по формированию благоприятного инвестиционного климата (например, как это определено в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики города Перми на 2018-2020 годы³⁶). Создание и функционирование городских агломераций будет способствовать увеличению числа инвестиционных проектов в регионе.

5. Выводы

Тенденция территориального объединения муниципальных образований в агломерации, с одной стороны, обусловлена требованиями времени и следует за опытом многих зарубежных государств. С другой стороны, в отсутствие достаточного нормативного регулирования агломерационных процессов, большая часть финансового обеспечения развития агломераций осуществляется из федерального центра. Так же как, например, в бразильской модели управления городскими агломерациями капитал финансового фонда формируется за счет государственных бюджетных трансфертов [18, с. 135], российская модель пока идет по пути выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на отдельные вопросы развития агломераций. Региональная и муниципальная практика в отсутствие должного бюджетного регулирования вопросов объединения финансовых ресурсов ограничивается, как правило, соглашениями, в рамках которых каждое из муниципальных образований осуществляет финансирование в той части, в которой это относится только к данному муниципалитету. То есть сложно говорить об объединении финансовых ресурсов в рамках агломерации.

В настоящее время в качестве источника финансирования развития городских агломераций выступают дорожные фонды, поскольку развитие транспортной системы городских агломераций следует назвать одним из приоритетных проектов федерального уровня (проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»), который осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В связи с этим возникает необходимость осуществления эффективного финансового контроля за расходованием средств дорожных фондов, в том числе с применением новых информационных технологий. Следует отметить недостатки внедрения общественно-доступной информационно-аналитической системы мониторинга формирования и использования средств дорожных фондов (СКДФ), задача по созданию которой была обозначена Президентом РФ еще в 2016 г. С одной стороны, можно оценить положительно создание СКДФ как системы, обеспечивающей возможности по мониторингу соблюдения субъектами Российской Федерации требований бюджетного законодательства в части направления в дорожные фонды средств за счет

предусмотренных источников в полном объеме; содержащей сведения о планируемых направлениях расходования средств соответствующих дорожных фондов, в том числе планы закупок в части осуществления дорожных работ и ряд других сведений, необходимых для эффективного контроля за расходованием бюджетных средств. В то же время в связи с проблемами не сохранения информации на сайтах по причине окончания срока поддержки таких сайтов, целесообразно закрепить в законодательстве положение о необходимости распространения на сайты, на которых размещаются такие сведения (создание такой информационной системы) такого же правового статуса, как и у сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ 1000 заявлений в месяц поступает по программе «Дальневосточный гектар». URL: <https://hcfе.ru/news/1-000-applications-per-month-is-received-on-the-program-far-eastern-hectare/> (дата обращения 23.09.2019).

² Ждем: село Дальневосточное. В Хабаровском крае создан первый населенный пункт на «дальневосточных гектарах» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/06/04/reg-dfo/v-habarovskom-krae-sozdano-pervoe-selo-na-dalnevostochnyh-gektarah.html> (дата обращения: 15.08.2019).

³ Путин посвятил очередную программную статью экономическим задачам России. URL: <https://www.volgograd.kp.ru/daily/25825.5/2802322/>

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» // Парламентская газета. № 45. 02-08.12.2016.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

⁶ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁷ Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.02.2019).

⁹ См., например: Постановление Президиума Правительства Республики Хакасия от 21 мая 2013 г. № 37-п «Об утверждении Концепции развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5977.

¹¹ Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 ноября 2016 г. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. II). Ст. 340; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹³ Методические рекомендации по реализации государственной политики в области инвестиций, направляемых на развитие автомобильных дорог, использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в субъектах Российской Федерации, а также формированию и использованию бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Система контроля дорожных фондов начала работу в тестовом режиме. URL: <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8554> (дата обращения: 14.10.2019).

¹⁵ Эксперт ОНФ И. Сухов отмечает, что в то время, когда сайт работал, открытие сайта осуществлялось очень медленно. См.: Сухов И. Систему контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов нужно модернизировать. URL: <https://onf.ru/2019/01/22/suhov-sistemu-kontrolya-za-formirovaniem-i-ispolzovaniem-sredstv-dorozhnyh-fondov-nuzhno/> (дата обращения: 12.08.2019).

¹⁶ Паспорт федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ URL: https://rosdorni.ru/files/bkad/Методические_рекомендации_по_работе_в_СКД.pdf

¹⁸ См., например: О предоставлении данных в СКДФ по МО по всем дорогам // Официальный сайт Администрации Шекаловского сельского поселения Россошанского Муниципального района Воронежской области. URL: <http://shekalovka.rossoshmr.ru/index.php/novosti/336-21-maya-2018-g-o-predostavlenii-dannykh-v-skdf-po-mo-po-vsem-dorogam> (дата обращения: 12.10.2019).

¹⁹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты №4 (апрель) 2017 г. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/893/30052/> (дата обращения: 10.09.2019).

²⁰ Постановление Правительства РФ от 21.01.2017 № 47 «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 5. Ст. 795.

²¹ Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2017 году бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках основного мероприятия «Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Постановление Правительства Тюменской области от 30 декабря 2014 № 701-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области «Развитие транспортной инфраструктуры» до 2022 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015.

²³ Постановление Правительства Саратовской области от 4 апреля 2017 г. № 151-П «О порядке предоставления субсидии бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда и условиях ее расходования» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.04.2017. Постановление Правительства Саратовской области от 12 апреля 2019 г. № 250-П «О порядке предоставления субсидии бюджетам городских округов области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских округов области в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за счет средств областного дорожного фонда и условиях ее расходования» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 19.04.2019.

²⁴ Постановление Правительства Саратовской области от 5 марта 2018 г. № 109-П «О порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 12.03.2018.

²⁵ Распоряжение Правительства Саратовской области от 28 февраля 2018 г. № 54-Пр «О распределении на 2018 год иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах поселений области в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» за счет средств областного дорожного фонда».

²⁶ См., например: Постановление Правительства Магаданской области от 16 мая 2019 г. № 341-пп «О распределении иного межбюджетного трансферта бюджетам городских округов, имеющего целевое назначение, направленного на достижение результатов регионального проекта «Дорожная сеть» программы комплексного развития объединенной дорожной сети городской агломерации Магаданская, в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Постановление Кабинета Министров ЧР от 18 октября 2019 г. № 423 «О распределении средств республиканского бюджета Чувашской Республики на реализацию мероприятий комплексного развития транспортной инфраструктуры Чебоксарской агломерации в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Постановление Правительства Саратовской области от 16 мая 2019 г. № 331-П «О порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений области на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения Саратовской агломерации в границах городских поселений области в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за счет средств областного дорожного фонда».

²⁷ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2017. № 4/1(168).

²⁸ Необходимо отметить, что в первоначальной редакции проекта Закона была предусмотрена ст. 9, которая регламентировала взаимоотношения органов местного самоуправления муниципальных образований - участников агломерации в части финансирования совместной деятельности, однако частично она дублировала положения Федерального закона № 131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве. В принятый закон данная статья не вошла. URL: <http://smo-tomsk.ru/files/Dokumenty/2016/767.pdf>.

²⁹ Закон Томской области от 30 декабря 2014 г. № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на транспорте общего пользования» // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 1/1(114). Часть 2.

³⁰ Постановление Администрации Томской области от 27 февраля 2015 г. № 71а «О реализации Закона Томской области от 30 декабря 2014 года № 199-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на транспорте общего пользования» // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 3/1(118).

³¹ Закон Томской области от 28 декабря 2010 г. № 336-ОЗ «О предоставлении межбюджетных трансфертов» // Собрание законодательства Томской области. 2011. № 1/1(66) часть 1.

³² Постановление Администрации Томской области от 24 марта 2017 г. № 97а «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности в Томской агломерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.03.2017.

³³ Закон Томской области от 28 декабря 2017 г. № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Собрание законодательства Томской области. 2018. № 1/1(186). Часть 1.

³⁴ См.: Постановление Администрации Томской области от 24 апреля 2012 г. № 156а «О порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Томской области» // Собрание законодательства Томской области». 2012. № 5/1(82). П. 5.

³⁵ См., например: Решение Думы ЗАТО Северск от 21 декабря 2017 г. 33/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития ЗАТО Северск Томской области на 2017-2030 годы» // СПС КонсультантПлюс; Решение Думы г. Томска от 27 июня 2006 г. № 224 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Постановление Администрации г. Перми от 18 октября 2017 г. № 863 «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2018-2020 годы».

Список литературы

1. Косинский П.Д. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект / П.Д. Косинский, В.В. Меркурьев // Проблемы современной экономики. - 2013. - № 1 (45).
2. Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы / О.Н. Богатырева // Российский юридический журнал. - 2017. - № 6. - С. 100-109.
3. Slack E. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example / E. Slack, R. Bird. - Atlanta: International Center for Public Policy, 2013. - 23 p.
4. Ермолаева Ю.В. Конституционные основы территориального развития России: теория и практика / Ю.В. Ермолаева // Вестник СГЮА. - 2017. - № 5 (118).
5. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. - 2018. - № 2. - С. 10-11.
6. Ижгузина Н.Р. Концептуальные аспекты понятия «городская агломерация»: актуальные тенденции / Н.Р. Ижгузина // Перспективы науки. - 2014. - № 6. - С. 25-34.
7. Рагозина Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом / Л.Г. Рагозина. - М.: Институт экономики города, 2009. - URL: www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077 (дата обращения: 03.08.2019).
8. Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий / И.Е. Кабанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2018. - № 2. - С. 90-96.
9. Воронцов О.Г. Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О.Г. Воронцов // Финансовое право. - 2017. - № 6. - С. 32-36.
10. Омелехина Н.В. Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства / Н.В. Омелехина // Финансовое право. - 2017. - № 5. - С. 3-9.
11. Миронова С.М. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. - 2015. - № 4 (33). - С. 300-305.
12. Покачалова А.С. Теоретические и практические проблемы определения правовой природы платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн / А.С. Покачалова, Л.М. Юсупова // Налоги. - 2016. - № 2. - С. 29-32.
13. Землянская Н.И. Правовые проблемы использования транспортного налога в финансировании дорожной деятельности в России / Н.И. Землянская // Налоги. - 2014. - № 1. - С. 22-25.
14. Костикова Е.Г. Дорожные фонды. Продолжение истории / Е.Г. Костикова // Финансовое право. - 2011. - № 11. - С. 23-28.
15. Бабошкин Д.С. Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов / Д.С. Бабошкин // Налоги. - 2018. - № 3. - С. 33-36.
16. Арбатская Ю.В. Совершенствование финансового обеспечения дорожной деятельности в Российской Федерации: правовой аспект / Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева // Известия БГУ. - 2014. - № 6. - С. 139-145.
17. Вершило Т.А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики / Т.А. Вершило // Финансовое право. - 2018. - № 8. - С. 8-11.
18. Строев П.В. Институциональный механизм и инструменты управления агломерациями в Бразилии / П.В. Строев, М.И. Кан // Вестник Финансового университета. - 2016. - № 4. - С. 130-136.

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА КАК ФАКТОР АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)*

О.С. Москвина, кандидат экономических наук, доцент

И.В. Неспанова, кандидат экономических наук, доцент

(Вологодский государственный университет)

Введение

Инвестиции играют существенную роль в функционировании экономики, оказывая воздействие на структурные сдвиги в ней, повышение качественных показателей хозяйственной деятельности на микро-, мезо- и макроуровнях (Кормишкина, Колосков, 2017). Развитие инвестиционных процессов в 2008 - 2018 гг. имело разнонаправленный характер и было сопряжено в первую очередь с влиянием экономических кризисов 2008 - 2009 и 2014 - 2015 гг. (Семенова, 2017). Это наглядно подтверждают данные табл. 1.

Таблица 1

Динамика инвестирования в основной капитал в РФ, СЗФО и Вологодской области
[Table 1. The dynamics of investment in fixed assets in the Russian Federation, NWFD and the Vologda region]

Регионы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах, в процентах к предыдущему году)											
Российская Федерация	109,5	86,5	106,3	110,8	106,8	100,8	98,5	89,9	99,8	104,4	104,3
Северо-Западный федеральный округ	106,0	84,5	115,5	110,0	104,0	90,6	95,7	90,8	113,4	104,5	104,4
Вологодская область	85,9	71,5	116,1	149,4	120,7	49,3	99,0	93,3	121,6	114,5	102,3
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах, в процентах к 2008 году)											
Российская Федерация	100,0	86,5	91,9	101,9	108,8	109,7	108,0	97,1	96,9	101,2	105,6
Северо-Западный федеральный округ	100,0	84,5	97,6	107,4	111,7	101,2	96,8	87,9	99,7	104,2	108,8
Вологодская область	100,0	71,5	83,0	124,0	149,7	73,8	73,1	68,2	82,9	94,9	97,1

Источник: составлено авторами на основе: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 02.10.2019).

Как видно из представленных данных, за анализируемый период четко прослеживаются периоды спада и роста инвестиционной активности как в целом по РФ, так и в разрезе регионов. Условно можно выделить несколько периодов развития инвестиционных процессов.

1. *Кризисный период 2008 - 2009 гг.* Экономический кризис 2008 г. в России сопровождался снижением ВВП и, соответственно, инвестиционной активности в российской экономике. Для Вологодской области также был характерен спад объемов инвестирования, причем он оказался более глубоким, по сравнению с РФ и регионами СЗФО, что было связано с сокращением собственных источников инвестирования (ростом убыточных организаций и сокращением прибыльности деятельности), а также снижением бюджетного финансирования и падением уровня банковского кредитования.

2. *Период оживления инвестиционного процесса (2010 - 2013 гг.)*. Именно этот период является переломным для развития экономики РФ и регионов, так как после него началось расширение инвестиционных процессов. Причем в Вологодской области темпы роста инвестиций в экономику оказались более высокими, чем в среднем по РФ и СЗФО. Однако в 2013 г., несмотря на продолжающийся рост инвестирования в РФ, в области произошло сокращение уровня инвестиций почти в два раза, вызванное прежде всего завершением крупных инвестиционных проектов и инвестиционных программ энергетических компаний и «Газпрома».

3. *Кризисный период 2014 - 2015 гг.* Характеризуется повышением инфляции, напряжением геополитической обстановки, введением различных санкций в отношении России. Все это привело к ухудшению макроэкономической ситуации, что значительно повлияло на развитие инвестиционных процессов страны и ее регионов. Коснулся этот кризис и Вологодской области, где темпы снижения инвестирования оказались более высокими, чем в среднем по РФ и СЗФО.

4. *Период повышения инвестиционной активности (2016 - 2018 гг.)*. С 2016 г. в российской экономике наметился рост инвестиций. Тем не менее в Вологодской области так и не удалось довести уровень инвестирования до показателей 2008 г. Последнее обстоятельство

* Москвина О.С. Развитие межмуниципального сотрудничества как фактор активизации инвестиционных процессов в регионе (на примере Вологодской области) / О.С. Москвина, И.В. Неспанова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2020. - Т. 28, № 3. - С. 479-490

особенно заметно отразилось в рейтинге области среди регионов СЗФО: в период 2016 - 2018 гг. регион занимал 6-8 места.

Рассмотренные тенденции развития процессов инвестирования в экономике Вологодской области вызвали глубокие кризисные явления, проявившиеся в резких диспропорциях инвестиционного развития:

1) отсутствию устойчивости и разнонаправленности инвестиционной динамики как на уровне экономики Вологодской области в целом, так и на уровне отдельных территорий и отраслей;

2) непропорциональности в источниках привлечения инвестиций, которая выражается в низкой доле привлеченных средств за счет банковских кредитов, частных российских и иностранных инвесторов, сбережений населения;

3) отраслевых несоразмерностях, связанных с недостаточным инвестированием обрабатывающих отраслей экономики, наукоемких производств и инновационно-активных предприятий Вологодской области, способных изменить экономическую структуру региона;

4) неравномерности территориального развития инвестиционных процессов, которая проявляется в привлечении значительной части инвестиций в крупные промышленные центры области - Вологду и Череповец. При этом в большинстве муниципальных районов уровень инвестирования крайне низкий.

Преодоление негативных диспропорций и формирование эффективной инвестиционной политики в рамках общегосударственной стратегии социально-экономического развития страны создаст предпосылки для активизации инвестиционных процессов и позволит преодолеть критические значения показателей инвестиционного развития в экономике России и ее регионов (Березинская, 2016).

Обзор литературы

Одним из эффективных механизмов решения проблем повышения инвестиционной активности на региональном уровне выступает институт межмуниципального сотрудничества (Козлова, Макарова, 2018). Обзор публикаций по исследуемой проблематике показал, что большинство исследователей дискутирует относительно трактовки рассматриваемого понятия (Власова, Джек 2010; Ямалаева, 2016), форм и методов реализации процессов взаимодействия (Гафаров, 2017; Петроградская, 2010), анализирует сложившуюся ситуацию и тенденции межмуниципального сотрудничества (Бутова, 2013; Гутникова, 2012), рассматривает организационно-экономические механизмы их активизации (Вильчинская, 2016; Рагозина, 2010), оценивает эффективность межмуниципального сотрудничества в экономической и социальной сферах регионов (Serrano, Demaziere, 2016; Rus et al., 2018). Учитывая значимость развития межмуниципального сотрудничества, считаем, что трактовка данного понятия должна быть сопряжена со всеми сферами деятельности муниципальных образований и отражать их совместную деятельность, осуществляемую в ассоциативной, договорной или организационно-правовой форме в целях взаимодействия, защиты общих интересов, для повышения эффективности принимаемых управленческих решений местного значения.

Методы и подходы

Анализ развития межмуниципального сотрудничества и возможностей его развития на региональном уровне базировался на методах кластерного анализа, анализа временных рядов, а также табличных и графических методах визуального представления результатов исследования.

В российской экономике достаточно широко распространены ассоциативные и договорные формы, организационно-правовые формы используются в межмуниципальном сотрудничестве гораздо реже. Данный тезис подтверждает количественная оценка и сравнительный анализ развития форм и интенсивности взаимодействия муниципальных образований (МО) как на общенациональном, так и на региональном уровне (табл. 2).

За период 2014 - 2018 гг. анализ форм межмуниципального сотрудничества в РФ показал, что по степени распространения преобладают межмуниципальные объединения и некоммерческие организации. Наименее привлекательной формой сотрудничества остается участие муниципальных образований в коммерческих организациях, муниципальных банках и иных финансовых организациях. На уровне Северо-Западного федерального округа и Вологодской области складывается ситуация, для которой характерно значительное снижение рассмотренных выше форм сотрудничества (табл. 3).

Таблица 2

Сравнительный анализ развития форм межмуниципального сотрудничества в РФ за 2014–2018 гг., единиц
[Table 2. A comparative analysis of the development of forms of inter-municipal cooperation in the Russian Federation for 2014–2018, units]

Годы	Число МО	Число МО, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях	Число МО, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях	Муниципальные унитарные предприятия	Муниципальные банки и иные финансовые организации
1	2	3	4	5	6
Российская Федерация					
2014	22923	20805	521	14663	127
2015	22406	20436	573	13780	99
2016	22327	20901	548	13271	89
2017	21945	20387	607	11849	114
2018	21501	20461	620	10953	448
Абс. изм. 2018 г. к 2014 г.	-1431	-344	+99	-3710	+321
Северо-Западный федеральный округ					
2014	1639	1550	93	1222	5
2015	1467	1414	91	1172	2
2016	1433	1268	49	1141	1
2017	1419	1392	44	1036	2
2018	1406	1386	61	973	4
Абс. изм. 2018 г. к 2014 г.	-233	-164	-32	-249	-1
Вологодская область					
2014	282	281	40	121	-
2015	224	224	40	11	-
2016	218	218	6	92	-
2017	209	209	2	90	-
2018	208	208	17	95	-
Абс. изм. 2018 г. к 2014 г.	-74	-73	-23	-26	-

Источник: составлено авторами на основе: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 02.10.2019).

Количественная оценка развития форм межмуниципального сотрудничества в Вологодской области выявила преобладание некоммерческих организаций и объединений. Значительная доля в разрезе форм сотрудничества приходится на муниципальные унитарные предприятия. Наиболее представлена данная форма взаимодействия в городских округах и муниципальных районах. Наименее распространено в Вологодской области сотрудничество на основе межмуниципальных коммерческих организаций.

Таблица 3

Анализ развития форм межмуниципального сотрудничества в Вологодской области в 2018 г.
[Table 3. Analysis of the development of forms of inter-municipal cooperation in the Vologda region in 2018]

Показатели	Муниципальные образования									
	Всего		Муниципальные районы		Городские округа		Городские поселения		Сельские поселения	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Наличие МО	208	100,0	26	12,4	2	1,0	22	10,6	158	76,0
Число МО, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях	208	100,0	26	12,4	2	1,0	22	10,6	158	76,0
Число МО, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях	17	100,0	4	23,5	-	0,0	1	5,9	12	70,6
Муниципальные унитарные предприятия	95	100,0	52	54,8	16	16,8	13	13,7	14	14,7

Источник: составлена авторами на основе: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 02.10.2019).

Результаты исследования

По нашему мнению, активизация процессов межмуниципального сотрудничества должна базироваться на сочетании территориального и отраслевого подходов.

Реализация территориального подхода предполагает применение результатов зонирования региона, в основе которого лежит типология муниципальных образований по уровню социально-экономического развития. Информационной базой послужили официальные данные территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. Период наблюдения 2008 - 2018 гг., число муниципальных районов - 26. Перечень показателей включал: производственный блок (объем промышленной продукции на душу населения, тыс. руб.; объем продукции сельского хозяйства на душу населения; тыс. руб.; ввод в действие жилых домов, м² на душу населения); финансовый блок (сумма сальдированного финансового результата на душу населения, тыс. руб.; собственные доходы бюджета на душу населения, тыс. руб.; инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.); социальный блок (коэффициент естественного прироста/убыли населения на душу населения, чел.; среднегодовая численность работающих в организациях муниципального района, в % к итогу по региону; среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, тыс. руб.); потребительский блок (розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.; услуги общественного питания на душу населения, тыс. руб.; платные услуги на душу населения, тыс. руб.).

В табл. 4 представлена типология муниципальных образований Вологодской области на основе кластерного анализа территорий. Она показала наличие территорий - «точек роста» в экономике региона, которые сохраняют лидирующие позиции (высокий уровень) на протяжении десяти лет - Вологодский и Шекснинский муниципальные районы. В 2018 г. к ним присоединились Великоустюгский, Грязовецкий, Кирилловский и Тотемский районы. Значительными возможностями для развития в перспективе обладают Белозерский, Вытегорский, Кадуйский, Нюксенский, Сокольский, Харовский, Чагодощенский, Череповецкий районы.

Таблица 4

Типология муниципальных образований Вологодской области по уровню социально-экономического развития (на основе кластерного анализа)
[Table 4. Typology of municipalities of the Vologda region in terms of socio-economic development (based on cluster analysis)]

Высокий уровень	Средний уровень	Низкий уровень
2008 год		
Вологодский, Кадуйский, Чагодощенский, Череповецкий, Шекснинский	Вытегорский, Великоустюгский, Грязовецкий, Кирилловский, Сокольский, Тотемский, Усть-Кубинский, Череповецкий	Бабаевский, Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Верховажский, Вожегодский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Сямженский, Тарногский, Устюженский, Харовский
2018 год		
Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий, Кирилловский, Тотемский, Шекснинский	Белозерский, Вытегорский, Кадуйский, Нюксенский, Сокольский, Харовский, Чагодощенский, Череповецкий	Бабаевский, Бабушкинский, Вашкинский, Верховажский, Вожегодский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Сямженский, Тарногский, Устюженский, Усть-Кубинский

Зонирование Вологодской области для межмуниципального сотрудничества на основе взаимодействия территориально смежных, но различных по уровню социально-экономического развития, муниципальных районов продемонстрировано на рисунке. Особенностью представленного зонирования является возможность повышения уровня социально-экономического развития территорий за счет взаимодействия «точек роста» (муниципальные образования с высоким и средним уровнем) с менее развитыми муниципалитетами, которые будут получать импульсы для привлечения новых инвесторов, формирования новых производств и инфраструктурных объектов, решения социальных проблем.

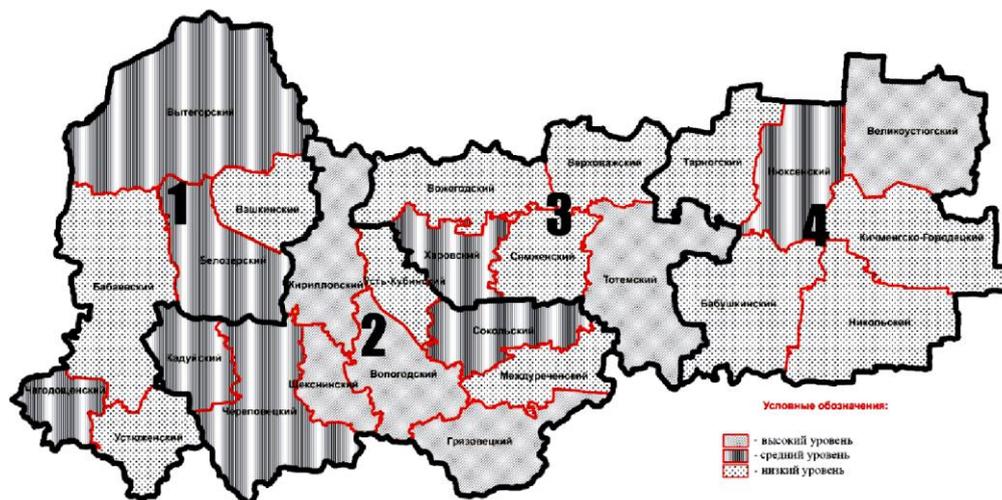


Рисунок. Зонирование территорий Вологодской области для межмуниципального сотрудничества:
1 – западная зона; 2 – центральная зона; 3 – северная зона; 4 – восточная зона
[Figure. Zoning of territories of the Vologda region for inter-municipal cooperation:
1 – Western region; 2 – Central region; 3 – Northern region; 4 – Eastern region]

Источник: составлено авторами.

Что касается отраслевого подхода, то анализ социально-экономического положения муниципальных районов, инвестиционного и инновационного потенциала территорий позволяет выделить перспективные направления межмуниципального сотрудничества в Вологодской области. К ним относятся:

1. Развитие отраслей специализации муниципальных образований Вологодской области - предприятий лесопромышленного комплекса, аграрного сектора и строительной сферы. Анализ инвестиционных паспортов муниципальных районов показал, что именно эти отрасли экономики являются ключевыми при привлечении внешних инвесторов и выступают приоритетами экономического развития территорий региона. В этом направлении может быть рассмотрено создание межмуниципальных хозяйственных обществ, а также межмуниципальных некоммерческих организаций. На основе перечисленных форм могут формироваться вертикально-интегрированные и горизонтально-интегрированные объединения. Актуальным для развития данного направления также является совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дорог, связи, сферы обслуживания и др.).

2. Развитие туристского сектора на основе уже используемых ресурсных возможностей (культурно-познавательного и событийного видов туризма), а также с учетом природной специфики региона (спортивной, охотничье-рыболовной, сельской, экологической и др.). В этом направлении перспективны все формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативные, договорные, организационно-правовые.

3. Развитие сферы культуры, физической культуры и спорта, которые тесно связаны с туристским сектором (Андреевна, 2017). Практически во всех образованиях регулярно проводятся фестивали, ярмарки, спортивные мероприятия, развитие которых в перспективе может быть связано с активизацией межмуниципального сотрудничества на основе ассоциативных и договорных форм взаимодействия.

Заключение

Сравнительный анализ развития процессов межмуниципального сотрудничества в РФ и ее регионах показал, что в российской экономике достаточно широко распространены ассоциативные и договорные формы, организационно-правовые формы используются в межмуниципальном сотрудничестве гораздо реже. По степени распространения преобладают межмуниципальные объединения и некоммерческие организации. Наименее привлекательной формой сотрудничества остается участие муниципальных образований в коммерческих организациях, муниципальных банках и иных финансовых организациях.

Количественная оценка развития форм межмуниципального сотрудничества в Вологодской области выявила преобладание некоммерческих организаций и объединений. Значительная доля в разрезе форм сотрудничества приходится на муниципальные унитарные предприятия. Наиболее представлена данная форма взаимодействия в городских округах и муниципальных районах. Наименее распространено в Вологодской области сотрудничество на основе межмуниципальных коммерческих организаций.

Активизация процессов межмуниципального сотрудничества должна базироваться на сочетании территориального и отраслевого подходов. Реализация территориального подхода предполагает применение результатов зонирования региона, в основе которого лежит типология муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, а затем их объединение по принципу взаимодействия территориально смежных, но различных по уровню развития, муниципальных районов.

Особенностью продемонстрированного зонирования является возможность повышения уровня социально-экономического развития территорий за счет взаимодействия «точек роста» (муниципальные образования с высоким и средним уровнем) с менее развитыми муниципалитетами, которые будут получать импульсы для привлечения новых инвесторов, формирования новых производств и инфраструктурных объектов, решения социальных проблем.

Таким образом, активизация процессов межмуниципального сотрудничества создаст предпосылки для повышения эффективности использования ресурсных возможностей территорий Вологодской области, повышения инвестиционной и инновационной активности, развития инфраструктурных объектов и преодоления социальных проблем в экономике Вологодской области.

Список литературы

Андреева М.В. Перспективные направления межмуниципального сотрудничества с целью эффективного использования инвестиционного потенциала районов Вологодской области // Вестник университета. 2017. № 5. С. 74-78.

Березинская О. Инвестиционная пауза в экономике России: структурные характеристики и перспективы преодоления // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 3. С. 30-45.

Бутова Т.В., Пухова М.М., Щукин И.А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // Управленческие науки. 2013. № 3. С. 4-15.

Вильчинская О.В. Межмуниципальное сотрудничество: теория и практика // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 101-106.

Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза // Известия УрГЭУ. 2010. № 2 (28). С. 26-31.

Гафаров М.Р. Межмуниципальное сотрудничество как направление стратегического управления развитием территорий // Казанский экономический вестник. 2013. № 5 (7). С. 54-57.

Гутникова Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24). С. 218-230.

Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогнозы. 2018. Т. 11. № 3. С. 132-144.

Кормишкина Л.А., Колосков Д.А. Инновационные подходы к формированию инструментов инвестиционной политики с позиции парадигмы неоиндустриального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 6. С. 218-230.

Петроградская А.А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Вестник Самарского университета. История. Педагогика. Филология. 2010. № 5 (79). С. 256-262.

Рагозина Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом // Вопросы местного самоуправления. 2010. № 1 (29). С. 22-32.

Семенова Н.Н. Развитие инвестиционных процессов в регионе в условиях новых вызовов // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 12. С. 2347-2360.

Формирование местного самоуправления в Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения: 02.10.2019).

Ямалаева А.Р. Межмуниципальное сотрудничество: содержание понятия и принципы реализации // Марийский юридический вестник. 2016. № 2. С. 31-33.

Rus P., Nared J., Bojnec S. Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana urban region // Acta Geographica Slovenica. 2018. Vol. 58. Issue 2. Pp. 47-61. doi: 10.3986/AGS.4830.

Serrano J., Demaziere C. Le foncier des espaces periurbains dans la planification spatiale: une construction intercommunale et interterritoriale // Revue d'Economie Regionale & Urbaine. 2016. No. 4. Pp. 737-766. doi:10.3917/reru.164.0737.

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН*

Н.В. Трофимова, старший научный сотрудник Института стратегических исследований Республики Башкортостан, кандидат экономических наук

В статье представлены проекты развития северо-восточного субрегиона Республики Башкортостан на основе межмуниципального взаимодействия. Эффекты от реализации предлагаемых проектных инициатив дадут мультипликативный эффект как в социальном, так и в экономическом развитии территорий.

Территория Республики Башкортостан значительно дифференцирована по уровню социально-экономического развития. Невысокий уровень, как правило, характерен для удаленных от центра территорий, у которых отсутствуют крупные промышленные предприятия, а отраслью специализации является сельское хозяйство. Следствием отставания темпов роста социально-экономического развития становятся ухудшение качества жизни местного населения, падение доходов, миграционный отток. При сохранении сложившихся тенденций часть муниципальных районов республики могут в ближайшие годы потерять от 25% до 40% населения.

Примером субрегиона с негативным трендом социально-экономического развития является северо-восточная зона Республики Башкортостан.

В соответствии с трудами профессора М.Н. Исянбаева, к северо-восточному экономическому «подрайону», как он был назван автором, согласно его методологии разделения территории РБ на экономические подрайоны [1, С. 29], принято относить следующие административные районы: Мечетлинский, Белокатайский, Дуванский, Кигинский и Салаватский.

В концепции развития северо-восточной территории Республики Башкортостан важную роль играют проекты внутримunicipального уровня, способные изменить негативные тенденции в социально-экономическом развитии каждого из северо-восточных районов республики.

Предлагаемые ниже стратегические проекты рассматриваются не в рамках отдельно взятых стратегических приоритетов, а предлагаются как комплексные инициативы, эффекты от реализации которых дадут мультипликативный эффект как в социальном, так и в экономическом развитии территории. В частности, все иницируемые в стратегии проекты направлены на укрепление пространственно-территориального каркаса муниципалитетов, сохранение сельских поселений, преодоление негативной динамики миграции коренного населения за пределы района, сохранение действующих и создание новых производительных рабочих мест.

В идеологии отраслевой территориальной специализации северо-восточных районов республики в целях исключения межмуниципальной конкуренции за финансовые и трудовые ресурсы и рынки сбыта предлагается выполнение комплекса мероприятий по позиционированию и продвижению производимой продукции северо-восточных районов как на территории Республики Башкортостан, так и за ее пределами. Перечисленные мероприятия предлагается реализовывать в рамках следующих проектов: «Агентство по развитию территории», Бренддинг «Зеленый уголок Урала», Дистрибуция производимой продукции.

Территория северо-востока Республики Башкортостан, являясь островком экологической чистоты и нетронутой природы в окружении промышленных центров Челябинской и Свердловской областей, обладает уникальным потенциалом для опережающего развития на принципах зеленой экономики. Долгосрочное стратегическое развитие территории должно осуществляться исключительно при межмуниципальном взаимодействии всех входящих в «зеленое кольцо» районов: Белокатайского, Дуванского, Кигинского, Мечетлинского и Салаватского. Единым координирующим органом по продвижению должно стать Агентство по развитию территории, функционирующее как некоммерческое партнерство (ассоциация), в сферу ответственности которого будут входить следующие функции:

- выработка основных направлений стратегического развития субрегиона и входящих в него муниципалитетов;

* Трофимова Н.В. Развитие межмуниципального сотрудничества в Республике Башкортостан / Н.В. Трофимова // Единство. Гражданственность. Патриотизм: сб. науч. тр. к 100-летию Республики Башкортостан. - Уфа, 2019. - С. 138-143

- разработка локального зонтичного бренда и фирменного стиля для производимых на территории продуктов;
- продвижение (реализация) производимых на территории продуктов под единым локальным брендом;
- подготовка бизнес-планов инвестиционных проектов, реализуемых на принципах частного финансирования, а также государственно-частного (ГЧП) и муниципально-частного (МЧП) партнерства;
- подготовка инвестиционных площадок и привлечение инвесторов;
- организация и проведение выставочных мероприятий, конференций, симпозиумов и др.;
- проведение образовательных мероприятий и мастер-классов для местных предпринимателей с участием успешных собственников бизнеса;
- привлечение на территорию ключевых специалистов требуемой квалификации.

В структуру Агентства должны входить представители всех муниципалитетов, не являющиеся штатными сотрудниками районных администраций, при этом управление деятельностью Агентства может осуществлять сторонняя управляющая компания, имеющая опыт работы в этом направлении. Службы сопровождения текущей деятельности (бухгалтерская, IT, хозяйственная и др.) привлекаются на условиях аутсорсинга. Агентство разрабатывает инвестиционный портал территории, проводит комплекс мероприятий по продвижению территории как на республиканском, так и на российском рынках.

Предполагаемая организационно-штатная структура Агентства на начальном этапе ее функционирования (табл.1).

Таблица 1

Организационно-штатная структура Агентства по развитию территорий

Наименование орг. единицы	Количество штатных единиц
Руководитель	1
Заместитель руководителя	1
Группа продвижения территории	2
Группа продаж	2
Группа привлечения инвестиций	2
HR-группа	2

Оплата расходов Агентства в первый год его функционирования будет осуществляться за счет учредительных взносов его участников (муниципальных учреждений и коммерческих организаций), спонсорских поступлений. В последующем Агентство должно стать самокупаемым (не субсидируемым из бюджетов) за счет поступлений членских взносов участников ассоциации, доходов от коммерческой деятельности (роялти, проценты от прямых продаж и др.).

Предполагаемыми эффектами проекта должны стать:

- стратегическое позиционирование (идентификация) территории на республиканском уровне;
- осуществление инвестиционного процесса на территории для потенциальных инвесторов по принципу «одного окна»;
- повышение качества подготовки и реализации инвестиционных проектов за счет привлечения высококвалифицированных специалистов;
- создание не менее 10 высокопроизводительных рабочих мест (из расчета объема привлеченных инвестиций и реализованной продукции на одного работника).

В условиях ужесточающейся конкуренции территорий России за ресурсы и рынки сбыта в последние десятилетия происходит выдавливание крупными российскими производителями агропродукции более мелких игроков с рынка за счет снижения собственных издержек и удешевления производимой продукции, четкого рыночного позиционирования своих брендов. В качестве классических примеров агрессивного захвата рынков сельскохозяйственной продукции можно привести крупных федеральных игроков: «Мираторг», «Черкизово», «Данон Россия».

В соседних с РБ Челябинской и Свердловской областях также имеются крупные производственные площадки по производству и переработке сельхозпродукции:

Челябинская область	<p>1. Животноводство и переработка:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ОАО «Птицефабрика Челябинская», птицефабрика «Сосновская», ОАО Племзавод «Россия», ЗАО «Уралбройлер», Чебаркульская птицефабрика, Магнитогорский птицеводческий комплекс (входит в группу «Ситно»), ООО «Утиные фермы»; - ООО Центр пищевой индустрии «Ариант»; - Челябинский городской молочный комбинат, Магнитогорский молочный комбинат, Чебаркульский молочный завод (входят в группу «Первый вкус»); - ООО Мясокомбинат «Таврия»; - ООО МПК «Ромкор»; - Челябинский масложировой комбинат; - Мясокомбинат «Славянский». <p>2. Хлебная и кондитерская промышленность:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ОАО «Первый хлебокомбинат»; - ОАО «Южуралкондитер»; - ОАО «Макфа»; - Объединение «Союзпищепром»; - Кондитерская фабрика «Уральские кондитеры»; - Фабрика тортов «MireL (ОАО «Хлебпром»); - Кондитерская фабрика «Фантэль».
Свердловская область	<ul style="list-style-type: none"> - Птицефабрика Рефтинская; - ППЗ «Свердловский»; - Ариант; - Свинокомплекс «Уральский» (Собагрупп); - АПК «Белореченский» (растениеводство, мясное и молочное животноводство); - Агрофирма Уральская (мясное и молочное животноводство); - 9 молзаводов производительностью >10 000 т/год.

Учитывая высокую рыночную конкуренцию в борьбе за потребителя, сельхозпроизводители северо-восточных районов республики должны использовать свои уникальные преимущества, которые бы позволили занять собственную нишу с приемлемой маржинальностью продукции. При этом разрозненные действия игроков территории должны быть объединены в совместные усилия по продвижению производимых продуктов. Одним из эффективных решений является разработка территориального зонтичного бренда, который бы являлся для покупателя знаком высокого качества и экологической чистоты продукции не только в республике, но и за ее пределами. Ниже в таблице приведено сравнение Башкортостана, Челябинской и Свердловской областей по доле городского населения и экологическому рейтингу.

Таблица 2

Численность населения, доля городского населения и место в экологическом рейтинге

Регион	Численность населения, тыс. чел.	Доля городского населения, %	Место в экологическом рейтинге РФ [2]
Челябинская область	3 493	83	85
Свердловская область	4 325	85	84
РБ	4 063	62	52

На рис. 1 представлена зона реализации предложенных межмуниципальных проектов.

На фоне низкого экологического рейтинга соседних областей стратегическим конкурентным преимуществом северо-восточной территории является отсутствие природозагрязняющих предприятий и крайне малые объемы внесения в почву минеральных удобрений и применения средств химзащиты растений в последние десятилетия. Дополнительным преимуществом является наличие в радиусе 100-150 км пяти промышленных городов Челябинской области, в которых проживает порядка 400-500 тыс. человек с достаточно высокими доходами. Это обеспечивает гарантированный рынок сбыта натуральной продукции, имеющей ограниченные сроки хранения.



Рис. 1. Зона реализации предложенных межмуниципальных проектов

В качестве базовой идеи стратегического позиционирования северо-востока республики предлагается концепция, основанная на экологической чистоте территории, с рабочим названием «Зеленый пояс Урала», «Зеленый островок Урала», с разработкой собственного бренда и фирменного стиля.

Под единым региональным зонтичным брендом могут позиционироваться и реализовываться (в объемах, кратно превышающих существующие):

- минеральная вода (Кургазак, Карагай, Казырбак, Белокатайская и др.) и безалкогольные напитки на натуральной основе, концентраты, сиропы;
- молоко и молочные продукты, в т. ч. из козьего молока, с ограниченным сроком хранения;
- мясо и замороженные продукты мясопереработки с длительными сроками хранения;
- овощи открытого грунта, картофель, грибы, производимые в ЛПХ;
- мед, ягоды, травосборы, в т. ч. используемые в народной медицине (по опыту травника М.В. Гордеева);
- непродовольственные товары, такие как: концентрированные корма для животных, побочная продукция кормопроизводства и др.

Успех указанного выше «зеленого» позиционирования во многом зависит от степени доверия конечного потребителя продукции заявленным характеристикам ее экологической чистоты, для чего необходима полноценная сертификация продукции (как пищевых продуктов, так и сырья и процессов) в соответствии с российскими требованиями, строгий регулярный контроль с ответственностью всех участников кластера. Примером экологической сертификации является «Листок жизни» - российский сертификат по международному стандарту ISO 14024, присуждаемый Экологическим союзом (Санкт-Петербург) с 2001 года. Кроме того, в настоящее время правительством РФ одобрен проект Федерального закона «О производстве органической продукции», который предусматривает создание реестра производителей органической продукции и добровольное подтверждение соответствия производства органической продукции документам, разрабатываемым и применяемым в национальной системе стандартизации. Регулярная проверка качества производимой продукции может осуществляться в Башкирском центре сертификации и экспертизы либо в других аккредитованных лабораториях, при этом контроль сроков и прием/забор контрольных проб будет осуществляться централизованно силами Агентства по развитию территории.

В качестве дополнительных маркетинговых инструментов повышения доверия покупателей к «виртуальному» образу натуральной сельскохозяйственной продукции могут быть использованы зарекомендовавшие себя международные практики, например:

- получение, путем сканирования QR-кода на упаковке, доступа к видеоряду, демонстрирующему процесс производства (на всех этапах - от поля до промышленной переработки) компании-изготовителя;
- использование современных технологий продвижения (мобильное приложение, социальные сети и др.);
- использование механизмов краудсорсинга - мобилизация денежных ресурсов населения для организации сельскохозяйственных площадок (пример - проект «Ферма на балконе»). Каждый

участник проекта может получить в юридическую собственность долю основных средств сельхозпредприятия (КРС на откорме, дойная корова и т.п.), с которых получает дивиденды в виде натуральной продукции или денежных средств.

Эффектами от реализации проекта должны стать разработка бренда и фирменного стиля северо-восточной территории Башкортостана, а также базовых условий аккредитации производителей продукции; реализация маркетингового плана продвижения брендированной продукции; разработка графика подготовки к сертификации продукции по стандартам органического земледелия; увеличение объемов производства и реализации брендированной продукции в приоритетных отраслях увеличились не менее, чем в 2 раза.

На территории северо-восточного субрегиона под зонтичным брендом «Зеленый уголок Урала» планируется производить следующие группы товаров:

- сырьевая продукция и продукция первичной переработки лесопромышленного и агропромышленного комплекса;
- натуральные продукты питания с ограниченными сроками хранения, замороженные полуфабрикаты длительного хранения;
- непродовольственная мелкотоварная продукция и др.

Стратегией развития предполагается создание на территории двух логистических центров:

- 1) оптово-логистический центр лесопромышленной продукции на территории с. Мурсалимкино Салаватского района, на железнодорожном тупике Южноуральской железной дороги;
- 2) оптово-логистический центр сельскохозяйственной продукции в центральной зоне субрегиона, на смежной территории Кигинского и Мечетлинского районов, на пересечении автомобильных транспортных путей, связывающих Европу и Азию.

Через данные терминалы будет осуществляться оптовая отгрузка произведенной продукции переработки сельского и лесного хозяйства к потребителям, расположенным преимущественно в Челябинской и Свердловской областях.

Реализация натуральных продуктов питания будет осуществляться через сеть брендированных магазинов «Зеленый уголок Урала», расположенных на территории сельских поселений северо-восточного субрегиона республики, а также в промышленных городах Челябинской и Свердловской областей в радиусе 100-150 километров.

Эффектами от реализации проектов должны стать:

- увеличение объема отгрузки продукции переработки сельского и лесного хозяйств не менее, чем на 50%;
- открытие не менее 20 брендированных магазинов;
- создание не менее 80 рабочих мест, из них 10 высокопроизводительных.

Таким образом, предложенные проекты создадут условия для укрепления пространственно-территориального каркаса муниципалитетов, сохранения сельских поселений, преодоления негативной динамики миграции коренного населения за пределы района, позволят сохранить действующие и создать новые производительные рабочие места.

1. Исянбаев, М.Н. Экономические подрайоны Республики Башкортостан. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. - 238 с.

2. Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль». Режим доступа: <http://www.greenpatrol.ru/ru> (дата обращения: 10.03.2019 г.).

3. Среднесрочная комплексная программа социально-экономического развития северо-восточных районов Республики Башкортостан на 2011 - 2015 годы. Режим доступа: <http://prt.pravitelstvorb.ru/wp-content/uploads/2015/02.pdf> (дата обращения: 10.03.2019 г.).

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ И ЕГО СОЦИАЛЬНАЯ ЗНАЧИМОСТЬ*

К.И. Галынис, кандидат социологических наук

В статье на примере Забайкальского края рассматриваются тенденции развития такого правового института как межмуниципальное сотрудничество и его социальная значимость. Автором делается вывод, о его незначительной представленности в виде участия муниципалитетов в ассоциациях и объединениях, деятельности ряда межмуниципальных организаций, а также заключенных соглашений о сотрудничестве. На основе пилотного экспертного опроса муниципальных служащих выделены проблемы развития и перспективные виды данного правового института в соотношении с рядом вопросов местного значения, а также субъектами сотрудничества. В заключении автором делается вывод о необходимости для более объективной оценки использования всех возможностей межмуниципального сотрудничества провести оценку бюджетных расходов и программ социально-экономического развития смежных муниципалитетов.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов и необходимости реализовывать достаточно весомый перечень вопросов местного значения муниципалитетам предоставлена возможность использовать разные инструменты. Одним из них выступает межмуниципальное сотрудничество. При этом право на объединение местных властей в Российской Федерации начало складываться у истоков формирования новой государственности. Так в ч. 4 ст. 2 Закона РСФСР от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», а в более поздней редакции закона Российской Федерации отмечалось, что «города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации». Подобная норма позже была закреплена в ст. 10 федерального закона (ФЗ) № 154 от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ныне действующем ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. институт межмуниципального сотрудничества получил более широкое описание, отраженное в главе 9 и ст. 8. Кроме этого правовую основу его функционирования составляет Европейская Хартия местного самоуправления, Гражданский кодекс, ФЗ № 7 от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях», ФЗ № 208 от 26.12.1995 «Об акционерных обществах», ФЗ № 14 от 08.02.1998 «Об обществах с ограниченной ответственностью» и ряд иных нормативных актов Российской Федерации, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты.

В законодательстве не дается четкого определения межмуниципальному сотрудничеству, что привносит разные авторские трактовки данному правовому институту. Однако можно отметить, что в большинстве из них указывается, что он выступает в качестве механизма или системы взаимодействия органов местного самоуправления, согласования интересов, координации действий, объединения усилий в виде организационных и правовых связей для решения общих задач, вопросов местного значения, развития и повышения конкурентоспособности территорий.

В научной среде данный правовой институт подвергался исследованию в разных аспектах. Так О.В. Миронова разрабатывала модель институциональной среды и технику институционального анализа межмуниципального сотрудничества [8]. Л.Н. Джек рассматривала его в контексте регулирования локальных рынков труда [4]. А.В. Костюкова исследовала тенденции развития межмуниципального сотрудничества в Новгородской области, Р.М. Даутов на основе экспертного социологического опроса рассматривает итоги, проблемы и направления развития данного института в Республике Татарстан [3, 6]. О.А. Козлова, М.Н. Макарова рассматривали перспективы расширения возможностей использования межмуниципального сотрудничества в контексте проработки пространственных стратегических плановых документов муниципалитетов [5]. О.В. Вильченская анализировала общие направления и проблемы развития данного института [1]. Э. Маркварт, Р.В. Петухов рассматривая, прежде всего, модели агломераций, уделили внимание также и специфике реализаций форм межмуниципального взаимодействия (особенно межмуниципальным организациям) [7]. О.Г. Остапец рассматривала специфику правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России [9]. Однако исследованию перспектив использования данного правового института в разрезе, возложенных

* Галынис К.И. Тенденции и перспективы развития межмуниципального сотрудничества в Забайкальском крае и его социальная значимость / К.И. Галынис // Социология. - 2020. - № 2. - С. 215-221

на муниципалитеты вопросов местного значения, не уделялось достаточного внимания, что подчеркивает актуальность данной работы, выполненной на примере Забайкальского края.

Прежде чем перейти к решению данной задачи рассмотрим текущие тенденции развития межмуниципального сотрудничества в регионе, в разрезе определенных законодательством способов. Как отмечает Л.Д. Титов, они могут быть сгруппированы в три формы:

- ассоциативную, предполагающую создание ассоциаций, объединений, союзов муниципальных образований;
- договорную, предполагающую заключение договоров, соглашений сотрудничества между муниципальными образованиями, рабочих групп и т.д.;
- организационно-хозяйственную, связанную с возможностью учреждения фондов, хозяйственных обществ, автономных некоммерческих организаций [10, с. 136].

Законодательно первая форма взаимодействия отражается в п.1-3 ст. 8, а также ст. 66, 67 ФЗ № 131. При этом создание совета муниципальных образований региона носит императивный характер, что как следствие приводит к необходимости формирования данных некоммерческих организаций во всех субъектах Российской Федерации. Так на данный момент в регионе действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края», пришедшая на смену ассоциациям Читинского области и Агинского Бурятского автономного округа. В отношении учреждения прочих объединений, в том числе на федеральном уровне, законодатель предусматривает право выбора. В части из них принимают активное участие муниципалитеты региона: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (учреждена в 1986 г. и включает 65 муниципальных образований среди которых городской округ «Город Чита»), союз российских городов (создан в 1991 г. и включает 86 городов среди которых городской округ «Поселок Агинское»). В целом деятельность данных объединений направлена на содействие социально-экономическому развитию участников, координацию их действий, повышение эффективности нормотворческой деятельности. Стоит также отметить существование ранее Даурской ассоциации муниципальных образований Читинской области, созданной в 2003 г. и ликвидированной в 2007 г. Среди ее учредителей были администрации Забайкальского, Калганского, Ононского районов, а также муниципального образования г. Борзя и Борзинский район.

Возможность использования второй формы взаимодействия муниципалитетов закрепляется п. 4 ст. 8 ФЗ № 131. Согласно данному пункту органы местного самоуправления могут заключать договоры, соглашения, направленные на развитие сотрудничества в разнообразных сферах (туризм, молодежная политика, образование, спорт и т.д.). Кроме этого, как отмечает О.В. Вильчинская, особым видом договорной формы сотрудничества являются соглашения о передаче осуществления части полномочий муниципального района поселениям (возможно и обратная ситуация), с последующим финансированием их выполнения за счет субвенций из бюджета «донора-полномочий» [1, с. 105]. Однако, де-юре они закрепляются ч.4 ст. 15 ФЗ № 131 и не относятся законодателем к инструментам рассматриваемого правового института. Анализируя официальные сайты муниципальных районов, городских округов края можно отметить высокое распространение соглашений о передаче полномочий. Внутри региональных межмуниципальных соглашений, регулируемых п. 4 ст. 8 ФЗ № 131, при этом найдено не было, однако стоит отметить, что муниципалитеты сотрудничают с муниципальными образованиями других регионов России, а также зарубежными территориями. Так городской округ «Город Чита» имеет соглашения о развитии сотрудничества с уездом Маньчжурия (КНР), районом Хайлар (КНР), районом Шицзиншань (КНР), городским округом Хулунбуир (КНР), городом Чойбалсан (Монголия), с Улан-Удэ (Россия). Городской округ «Поселок Агинское» Забайкальского края сотрудничает с Лабинским муниципальным районом Краснодарского края, Агинский район региона - с Окинским муниципальным районом Республики Бурятия.

Третья форма межмуниципального взаимодействия отражается в п. 4 ст. 8, а также ст. 68, 69 ФЗ № 131 и незначительно представлена в регионе. В частности, как уже было отмечено выше, муниципалитеты могут создавать совместные хозяйственные общества причем в виде обществ с ограниченной ответственностью и непубличных акционерных обществ. Последний вид юридического лица несмотря на появление в Гражданском кодексе в 2014 г. (вместо закрытых акционерных обществ), а в ФЗ № 208 «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г в 2015 г, был внесен в ст.68 ФЗ № 131 лишь в 2018 г., что приводило к юридическим коллизиям, по мнению ряда исследователей [10, с. 136]. Стоит также отметить, что непубличные акционерные общества не получили распространение в крае как инструмент межмуниципального взаимодействия, однако ранее до 2010 г. в регионе действовало ЗАО «Жилдомуправ» зарегистрированное в 2007 г. и включающие в состав учредителей администрации сельских

поселений «Чарское», «Икабынское», городского поселения «Новочарское» и Каларского муниципального района. Деятельность организации была связана с уборкой территории, арендой, продажей, покупкой и управлением эксплуатацией жилого, нежилого фонда. Факты создания обществ с ограниченной ответственностью также были единичными. В частности, до 2017 г. действовало ООО «Коммунальник МЦК» созданное в 2009 г. и включающее в состав учредителей администрации двух сельских поселений («Ковылинское» и «Маргуцекское») муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район». Деятельность организации была связана с эксплуатацией жилого, нежилого фонда, а также рядом услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. На данный момент среди действующих межмуниципальных организаций в данной организационно-правовой форме можно отметить только ООО «Ипотечное жилищное кредитование» созданное в 2009 г. и включающее в состав учредителей администрации трех муниципальных районов (Агинского, Дульдургинского, Могойтуйского). Как следует из самого названия ключевая деятельность юридического лица направлена на кредитование, однако среди дополнительных видов значится строительство, торговля стройматериалами, посредничество, консультационная деятельность в сфере купли-продажи, аренды жилой недвижимости, оценка недвижимости, торговля на финансовых рынках, деятельность в области права, архитектуры.

Таблица 1

Оценка респондентами перспективных видов межмуниципального сотрудничества для отдельных вопросов местного значения (количество ответов)

Отдельные вопросы местного значения	Виды межмуниципального сотрудничества							
	участие в АМО	соглашения о намерениях; договоры о совместных действиях;	создание совместных рабочих групп;	создание АНКО	создание фондов;	учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ.		
Организация электро – тепло – газо – водо – снабжения, водоотведения	5	4	13	4	4	2	9	
Дорожная деятельность	8	7	15	2	4	4	9	
Транспортное обслуживание населения	5	6	12	4	8	1	7	
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности	6	3	17	10	3	2	1	
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	5	9	13	8		4	1	
Развитие физической культуры и спорта	8	8	12	4	7	5	1	
Участие в сборе, переработке твердых коммунальных отходов	6	7	15	3	3	3	10	
Содействие в развитии сельхоз производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства	10	5	8	5	3	4	10	
Иные вопросы местного значения	4		5	2		1	1	

4 муниципальных районов края (Балейский район - 13 чел., Петровск - Забайкальский район - 7 чел., Хилокский район - 19 чел., Газимуро-Заводский район - 21 чел.).

В частности, на первый вопрос о том, какие виды межмуниципального сотрудничества являются перспективными для региона, большинство высказалось за участие в ассоциации муниципальных образований (АМО) (указали 35 чел.), договорах о совместных действиях

Кроме этого муниципалитеты могут учреждать межмуниципальные печатные средства массовой информации, некоммерческие организации в форме фондов и автономных некоммерческих организаций (АНКО). Причем последняя организационно-правовая форма юридического лица в крае не имеет прецедентов создания и функционирования. Что касается печатных средств массовой информации, то ранее при взаимоотношении городского округа «Город Петровск-Забайкальский», а также муниципального района «Петровск-Забайкальский район» было создано и действовало несколько печатных изданий учредителями которых выступали администрации данных муниципалитетов: редакция газеты «Петровск-Забайкальские огни» (среди учредителей были также два физических лица) действовала с 1997 по 2005 г., муниципальное унитарное предприятие «редакция газеты Петровск-Забайкальские вести» зарегистрированное в 2003 и ликвидированное в 2011 г, муниципальное учреждение «Редакция газеты «Петровск-Забайкальский вестник» зарегистрированное в 2007 и ликвидированное в 2017 г. На данный момент подобных примеров межмуниципального сотрудничества в крае нет. Что касается фондов, то среди действующих организаций данного вида можно отметить лишь фонд поддержки малого предпринимательства Борзинского района, созданный в 2009 году и включающий в состав учредителей администрации муниципального района «Борзинский район», городского поселения «Борзинское», городского поселения «Шерловогорское», а также фонд поддержки малого предпринимательства Забайкальского края.

Для исследования перспектив развития межмуниципального сотрудничества в рамках выездных обучающих семинаров, а также позже в рамках почтовой рассылки в 2018 году нами был проведен пилотный экспертный опрос 60 муниципальных служащих

Таблица 2
Ответы респондентов о перспективах
межмуниципального сотрудничества с раз-
ными видами муниципальных образований
(количество ответов)

Субъекты сотрудни- чества	Виды межмуниципаль- ного сотрудничества				
	соглашения о намерениях;	договоры о совместных действиях;	создание совместных рабочих групп;	создание АНКО создание фондов;	учреждение межмуниципальных хозяй- ственных обществ.
Поселения вашего муниципального рай- она	9	16	17	2	2
Поселения вашего муниципального рай- она с поселениями других муниципаль- ных районов	9	16	10	1	6
Поселения вашего района и админи- страция вашего рай- она	4	19	18	1	6
Администрация ва- шего района и адми- нистрация другого муниципального рай- она, городского округа	12	15	12	3	6

(32 чел.), создание совместных рабочих групп (23 чел.). Прочие варианты не получили высокой поддержки (соглашения о намерениях - 8 чел., создание автономных некоммерческих организаций - 5 чел., создание фондов - 7 чел., учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ -14 чел.), что может говорить о превалировании ассоциативной и договорной формы сотрудничества.

К подобному выводу можно прийти также при анализе результатов ответов на вопрос, какие виды межмуниципального сотрудничества перспективны для отдельных вопросов местного значения вашего муниципалитета (см. табл. 1).

При этом можно отметить мнение респондентов на относительную перспективность создания хозяйственных обществ для решения 5 вопросов местного значения. Однако, часть из них имеет другие уже работающие альтернативы или риски при таком варианте разрешения местных проблем.

Так, например, ранее нами было уже отмечено, что региональные муниципалитеты активно используют инструмент концессионных соглашений для привлечения инвестиций в объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Это позволяет перевести финансовую нагрузку по содержанию, обслуживанию и модернизации данных объектов на концессионеров, в качестве которых выступают юридические лица, а в некоторых случаях и индивидуальные предприниматели из частного сектора экономики [2].

В рамках дорожной деятельности созданные совместные межмуниципальные организации могут столкнуться с риском недозагрузки заказами по ремонту, реконструкции автомобильных дорог в силу конкуренции с другими исполнителями, что обуславливается необходимостью выполнения норм ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В отношении перспектив создания хозяйственных обществ для участия в сборе, переработки твердых коммунальных отходов можно отметить, что в силу незначительности полномочий органов местного самоуправления в данной сфере, детализированных ст. 8 ФЗ № 89 от 24.06.1998 «Об отходах производства и потребления», учреждение подобных юридических лиц является нецелесообразным. Для транспортного обслуживания населения, деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ может иметь перспективы и потенциал для развития. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления получают непосредственный рычаг воздействия в рамках соблюдения графиков и частоты движения транспорта учреждаемого юридического лица, возможность пополнять бюджет неналоговыми доходами, а также оказывать прямое влияние на ценовую политику. Могут быть перспективы функционирования хозяйственных обществ и в сфере содействия развитию сельхоз производства, создания условий для развития малого и среднего предпринимательства, однако более востребованными для данных задач, как показывает практика, являются фонды. Что касается АНКО, то наибольшие перспективы их использования, по мнению экспертов, в сфере транспортного обслуживания, а также развития физической культуры и спорта. В отношении последнего вопроса местного значения возможным вариантом сотрудничества муниципалитетов может быть также учреждение фонда.

При рассмотрении вопроса о том, с какими видами муниципальных образований перспективно осуществлять межмуниципальное сотрудничество, можно сделать вывод о стремлении районов к внутренней кооперации (см. табл. 2).

Оценивая препятствия в сфере развития межмуниципального сотрудничества большинство респондентов указало на нехватку компетентных в сфере управления процессами

межмуниципального сотрудничества кадров (39 чел.), а также отсутствие опыта организации, реализации межмуниципальных проектов, программ в социальной и экономической сфере (39 чел.). Меньшее количество опрошенных указали на противоречивые интересы (5 чел.) и противоречия в нормативно-правовой базе (13 чел.).

Подводя итог исследованию, можно сделать вывод, что на данный момент потенциал правового института межмуниципального сотрудничества недостаточно широко раскрыт и представлен в регионе незначительным количеством межмуниципальных организаций, заключенных соглашений, а также участием в ассоциациях муниципальных образований. На основе пилотного экспертного опроса выявлены сферы, в которых перспективным является создание межмуниципальных хозяйственных обществ, фондов и АНКО. При этом, по мнению респондентов, большей востребованностью обладают ассоциативная и договорная форма сотрудничества. Отчасти это может быть обусловлено слабой компетентностью и отсутствием опыта в сфере деятельности межмуниципальных организаций.

Для дальнейшего исследования данной проблемы, целесообразным является оценка бюджетных расходов на решение вопросов местного значения смежных муниципальных образований, а также анализ программ их социально-экономического развития с целью объективного выявления вариантов наиболее оптимального сотрудничества.

Литература

1. Вильчинская О. В. Межмуниципальное сотрудничество: теория и практика // Муниципальная академия. – 2016. - № 1. - С. 101-106
2. Галынис К.И. Концессионные соглашения как инструмент муниципально-частного партнерства // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2017. - Т. 23, № 8. - С. 132-143
3. Даутов Р. М. Результаты исследования реализации межмуниципального сотрудничества в Республике Татарстан // Научные труды центра перспективных экономических исследований. – 2019 - № 16. - С. 85-90
4. Джек Л. Н. Совершенствование механизмов межмуниципального экономического взаимодействия, направленных на регулирование локальных рынков труда (на примере Тюменской области) // Агропродовольственная политика России. – 2015. - № 7(43). - С. 68-73
5. Козлова О. А., Макарова М. Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз -2018 - Т.11, № 3 - С. 132-144
6. Костюкова А. В. Межмуниципальное сотрудничество как фактор развития Новгородской области // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. – 2015. - Т. 2, № 4-2 (2) - С. 129-138
7. Маркварт Э., Петухов Р. В. Организационно-правовые модели управления агломераций // Менеджмент и бизнес – администрирование. – 2016. - № 3. - С. 12 -27
8. Миронова О.В. Об институциональных методах и подходах в Российской практике межмуниципального сотрудничества // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: экономика. – 2015. - № 2. - С. 57-64
9. Остапец О. Г. Система правового регулирования межмуниципального сотрудничества // Вестник Поволжского института управления. – 2017. - Т.17, № 1. - С. 56-61
10. Титов Л. Д. Правовая регламентация и особенности создания межмуниципальных обществ // Вопросы российского и международного права. - 2016 - Т. 6, № 10А. - С. 132-141

НА ПОДСТУПАХ К АГЛОМЕРАЦИИ*

Санкт-Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться

Л. Тимофеева

Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться - вчера на заседании Координационного совета регионов с участием губернаторов города и области было принято решение выработать единые подходы для социальных выплат региональным ветеранам труда и жителям блокадного Ленинграда. Также Северная столица и ее сосед договорились о синхронизации дорожных работ на 35 приграничных магистралях.

Город и область успешно взаимодействовали с начала пандемии, сообщил вице-губернатор Петербурга Евгений Елин. Эксперты помогли сформулировать принципы маршрутизации пациентов и обеспечение безопасности медиков. Первых больных из 47-го региона принимала Боткинская больница - до тех пор, пока область не перепрофилировала свои стационары. Был выработан порядок взаимодействия при снятии ограничительных мер в зоне взаимного влияния, в которую вошли часть Северной столицы и шесть районов Ленобласти. Поскольку регионы не закрывали свои границы, как это было на многих территориях России, то 2,5 млн. дачников-петербуржцев смогли переждать самый тяжелый период пандемии у соседей.

Председатель городского комитета по социальной политике Александр Ржаненков рассказал о том, что предпринимается для формирования единого подхода к мерам социальной поддержки населения. Пока определены два направления - региональные ветераны труда и жители блокадного Ленинграда.

«Наши территории тесно объединены трудовыми ресурсами - многие работали в области, затем перешли на работу в Петербург, и наоборот. Считаю необходимым учитывать стаж работы в обоих субъектах Федерации», - заметил в ходе обсуждения губернатор 47-го региона Александр Дрозденко.

Кроме того, главой городского комитета по социальной политике было предложено ввести единый подход, касающийся мер поддержки из бюджета, к бывшим блокадникам.

Важным решением можно назвать договоренность о совместной организации дорожных работ на 35 магистралях, расположенных сразу в двух регионах. Это должно свести к минимуму заторы во время проведения ремонтов. Такую практику закрепит подписанное соглашение о межведомственном информационном взаимодействии при принятии решений об ограничении или прекращении движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения Ленинградской области и города. «В конце каждого года будут синхронизироваться планы по ремонту улично-дорожной сети Петербурга и региональных трасс Ленобласти. В апреле уточнят фактические даты начала работ и планируемые сроки ограничения движения транспорта», - пояснил руководитель областного дорожного комитета Денис Седов.

А в рамках уже действующего соглашения между Петербургом и Ленобластью о создании единой информационной среды в сфере безопасности до конца года появится 60 видеофиксаторов на наиболее сложных приграничных участках.

«Два самостоятельных региона - одна агломерация. В таком духе мы сегодня работаем. И для нас это выгодно. Фактически мы образуем вторую по численности населения и экономической мощи в стране агломерацию и крупнейшую на Балтике и в Северной Европе», - прокомментировал курс на интеграцию губернатор Александр Беглов. Он также предложил создать единые системы управления транспортом, образованием, медициной, ЖКХ. По мнению градоначальника, есть смысл ввести и единую электронную медицинскую карту.

С главой Смольного согласился и Александр Дрозденко. Он сообщил, что готовятся соглашение об унификации льготных проездных на общественном транспорте, а также документы о едином подходе в работе с инвесторами и регулировании оборота отходов.

* Тимофеева Л. На подступах к агломерации: [Санкт-Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться] / Л. Тимофеева // Санкт-Петербургские ведомости. – 2020. - 21 августа. - С. 2

АГЛОМЕРАЦИИ В ЮГРЕ*

А. Нейман

Наш регион представляет собой сложную территорию - поселения находятся на значительном расстоянии друг от друга, а структура бизнеса весьма разнообразна. В подобных условиях соседи начинают тянуться друг к другу, чтобы совместно развиваться.

Сегодня в Югре идет формирование ряда агломераций. Это естественный процесс. Города увеличиваются, привлекают к себе все большее количество жителей. В результате на окраинах строятся новые жилые кварталы, спальные районы. Постепенно город начинает «поглощать» некогда самостоятельные села и поселки, расположенные рядом. Как правило, речь идет о столице региона и близлежащих поселениях. В нашем случае явный лидер среди городов отсутствует, расстояния между ними огромны, поэтому и объединительные процессы идут весьма неспешно.

Медленно, но верно

Вопрос о создании агломераций в Югре стоит достаточно давно. Еще в 2008 году речь шла о формировании семи городских объединений. Но на тот момент муниципалитеты не были готовы, и значительного прогресса достигнуть не удалось. Затем, в 2017 году, было заявлено о планах по созданию восьми городских агломераций.

- Речь не идет об объединении муниципалитетов, речь об объединении ресурсов и потенциалов на договорных условиях, - прокомментировала тогда планы губернатор Югры Наталья Комарова.

Создание агломераций прописано в Стратегии-2030. В ней говорится, что консолидация муниципалитетов должна решить сразу несколько вопросов. Например, обеспечить развитие моногородов, убрать разницу между экономиками восточной и западной частей округа, выделить опорные зоны развития субъекта Федерации, а также усилить транспортные связи между населенными пунктами и модернизировать жилищно-коммунальное хозяйство.

- Когда мы, например, говорим о Сургуте, то имеем в виду муниципальное образование. Но целесообразно учитывать вместе с ним еще и близлежащие поселения: Солнечный, Белый Яр, Барсово - экономически это единое пространство. Агломерационные процессы зачастую идут естественным образом. И все, что нужно, - направлять их в нужное русло. Мы видим, как аккуратно развивается Москва, стараясь не травмировать область, - рассказал нам заместитель директора департамента экономического развития Югры Роман Колупаев.

Не только красивая идея

Последние годы муниципалитеты занимались разработкой документов, которые станут основой для создания агломерации с соседними территориями. Процесс шел сложно, многие его участники сомневались в успешном решении задачи, поскольку не понимали, кому и какая роль будет отведена в объединениях. «Просто красивая идея», - так многие характеризовали разработанные планы.

В частности, за отсутствие конкретики была раскритикована концепция крупнейшей агломерации округа, включающей Сургут, Нефтеюганск, Пыть-Ях, а также части Сургутского и Нефтеюганского районов.

- Представлен добротный, информативный, но просто статистический документ. Конкретных рецептов нет, - охарактеризовал концепцию депутат думы Сургута Дмитрий Пахотин.

После чего был создан специальный координационный совет, в который вошли представители всех заинтересованных муниципалитетов. Его задача заключалась в том, чтобы совместными усилиями ответить на принципиальные вопросы: как будет проходить создание агломерации, кому и какая роль в ней будет отведена.

- Создание агломераций - задумка центра России. Все началось с инициативы интеграции Москвы и Московской области, что вполне обоснованно. А вот что касается объединений внутри регионов, то, действительно, пока очень много неясного, - прокомментировал ситуацию в момент бурных обсуждений депутат Госдумы Павел Завальный.

Вместе с тем руководители муниципалитетов признавали, что заниматься этим вопросом нужно.

* Нейман А. Агломерации в Югре / А. Нейман // Новости Югры. – 2020. - 6 февраля.

- Агломерация по факту есть. Сургут находится на территории Сургутского района. И нам интересен этот вопрос, - отметил глава района Андрей Трубецкой.

Эксперты-урбанисты также утверждают, что, хотя юридически процесс не закреплен, фактически сургутская агломерация уже состоялась.

- Ключевая проблема городского развития в стране - это решение вопросов не очень эффективного межмуниципального взаимодействия, когда на границах возникают определенные точки напряжения. Например, когда дачники, прописанные в Сургуте, проводят значительное время на территории муниципального образования и не получают того уровня благ инфраструктуры, который им требуется. Или жители Сургутского района, которые работают на территории Сургута, при этом потребляют социальные блага школ на территории района, - отметил генеральный директор института территориального планирования «Урбаника» Антон Финогенов.

Постепенно администрации городов представляли концепции развития агломераций. Одним из первых это сделал Нижневартовск.

- Речь идет больше о новых формах межмуниципального сотрудничества, - пояснил глава города Василий Тихонов. - В условиях агломерации можно инициировать строительство железной или автомобильной дороги или крупных промышленных проектов. Конечный эффект должны получить не муниципальные образования в лице чиновников, а жители городов и районов. Например, когда мы в рамках агломерации концентрируем средства бюджета и начинаем проектировать дороги, социальные объекты совместно. Например, в Мегione любят заниматься хоккеем. Но зачем строить в Мегione, если в Радужном тоже любят хоккей? Можно в Нижневартовске или Излучинске построить огромный корт, обеспечить доступную инфраструктуру. Купим хорошие автобусы, сделаем их бесплатными или с минимальной ценой.

Как видно, процесс объединения территорий идет неспешно и сталкивается с большим количеством препятствий. Однако, несмотря на все трудности, фактически агломерации в регионе уже сложились, их нужно лишь оформить и развивать. И важность этого все понимают. Но для успеха идеи нужно иметь план конкретных действий. Подобная дорожная карта в регионе как раз сейчас и разрабатывается.

Роман КОЛУПАЕВ заместитель директора департамента экономического развития Югры:

- Должно быть четкое понимание, для чего мы все это делаем. Говоря на языке бизнеса, оптимизация - это возможность повысить доходность. К дополнительной выгоде приводят такие факторы, как формирование единого рынка труда, более разветвленной экономической инфраструктуры. Если агломерация позволяет достичь этой цели, то она полезна. Если объединение не дает экономического эффекта, то и проводить его, возможно, не стоит.

Если рассматривать агломерации более широко, то это взаимодействие с близлежащими поселениями. Поясню на примере. Когда мы ездили в Минэкономразвития, защищали смету по поддержке малого и среднего бизнеса (чтобы получить федеральные средства), нам поставили задачу: «откройте один центр «Мой бизнес», зачем вам три». Их аргумент был основан на относительно малом числе предпринимателей - если в большом городе вроде Кургана достаточно одного центра, то и нашему округу должно хватить. Но дело в том, что у Югры нет четкого центра, как во многих регионах. Мы не объединяемся вокруг одного направления. У нас очень мощное направление по Нижневартовску. Силен сургутский култ. Есть объединение Ханты-Мансийска с районом, Нягани с Октябрьским. Очень четко сейчас формируется агломерация Советский - Югорск, можно назвать ее лесным кластером. Единственное в стороне осталось Березово. Мы проговаривали с коллегами, что необходимо активизировать работу на этом направлении.

Очень важно прорабатывать особые меры. Дело в отличиях местных условий: то, что эффективно в Сургуте, может не работать в Березово. Вот именно поэтому мы и поставили сразу три центра «Мой бизнес»: в Нижневартовске, Сургуте и Нягани. Они ориентированы на разные меры поддержки, и подготовка консультантов отличается. Если в Сургуте это комплекс услуг, активные продажи, интернет-реклама, то в Нягани акцент сделан на производстве. Наш округ - очень своеобразная территория с экономической точки зрения. Мне кажется, это скорее хорошо, что у нас и структура бизнеса разная, и возможности для межмуниципального взаимодействия есть.

Часть II. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, сборниках и газетах

2019 – 2020 гг.

[Авсейков А. Задача - объединить интересы территорий: Развитие агломераций требует новых механизмов правового регулирования](#) / А. Авсейков // Самоуправление. - 2019. - Т. 1, № 2. - С. 23-27

Агломерационные эффекты как инструмент регионального развития / П.А. Лавриненко [и др.] // Проблемы прогнозирования. - 2019. - № 3. - С. 50-59

Анимица Е.Г. Проблемы и перспективы развития городских агломераций / Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова // Регионалистика. - 2020. - Т. 7, № 3. - С. 60-66

Антонов Е.В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации / Е.В. Антонов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2020. - Т. 13, № 1. - С. 180-202

Бекирова Ф.С. Межмуниципальное сотрудничество в современных условиях / Ф.С. Бекирова // Человеческий капитал как фактор инновационного развития общества: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. - Уфа, 2019. - С. 205-207

Борисова Д.Е. Повышение эффективности системы регионального здравоохранения через развитие межмуниципального сотрудничества / Д.Е. Борисова // Управление, экономика и общество - 2020: проблемы и пути развития: сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конф. - Челябинск, 2020. - С. 16-19

Бухвальд Е.М. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления / Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, А.В. Одинцова // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2020. - № 1. - С. 51-76

Бучинская А. Межмуниципальные связи: крепить и расширять: [опыт Тюменской области] / А. Бучинская // Тюменские известия. – 2019. - 3 апреля.

Важенин С.Г. Доверие и сотрудничество территорий в конкурентной экономике / С.Г. Важенин, И.С. Важенина // Журнал экономической теории. - 2020. - Т. 17, № 2. - С. 336-345

[Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества](#) [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 15 февраля 2019 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2019. - 50 с.

[Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества](#) [Электронный ресурс]: материалы «круглого стола» / Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. - М., 2019.

Ворончихина Д.Н. Роль Ассоциации «Арктические муниципалитеты» при осуществлении государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации / Д.Н. Ворончихина // Вопросы политологии. - 2020. - Т. 10, № 3 (55). - С. 803-808

Ворошилов Н.В. Подходы к оценке развитости агломераций на территории России / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. - 2019. - № 4. - С. 40-54

Выбор модели управления реализацией межмуниципального проекта «Аэротрополис Толмачево» / Г.В. Ждан, В.А. Григорьев, В.В. Иванова и др. // Регион: экономика и социология. – 2019. - №3. - С. 267-290

[Галиновская Е.А. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы](#) / Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин // Журнал российского права. - 2020. - № 8. - С. 141-156

Гальнис К.И. Тенденции и перспективы развития межмуниципального сотрудничества в Забайкальском крае и его социальная значимость / К.И. Гальнис // Социология. - 2020. - № 2. - С. 215-221

Голубева А.А. Межмуниципальное сотрудничество в современных условиях / А.А. Голубева, Ю.А. Медведева, О.М. Симканич // Актуальные проблемы юриспруденции: сб. статей по материалам XXIX Междунар. науч.-практ. конф. - Новосибирск, 2019. - С. 83-92

Гостенина А.С. Опыт формирования и лучшие практики межмуниципального сотрудничества в агломерациях / А.С. Гостенина // Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности: сб. науч. ст. по итогам пятой Междунар. науч. конф. - Казань, 2020. - С. 61-65

Даутов Р.М. Результаты исследования реализации межмуниципального сотрудничества в Республике Татарстан / Р.М. Даутов // Научные труды Центра перспективных экономических исследований. - 2019. - № 16. - С. 85-90

Диденко А.Н. Развитие городских агломераций в России: выбор модели и приоритеты законодательного регулирования / А.Н. Диденко // Муниципалитет. - 2019. - № 12. - С. 13-18

Доронина П.Е. Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества: законодательная регламентация и практическая реализация / П.Е. Доронина, А.Ф. Ивлева // E-Scio. - 2020. - № 4 (43). - С. 520-526

Дугаржапова М.А. Оценка перспектив пространственного развития городских агломераций и сельских территорий Байкальского макрорегиона / М.А. Дугаржапова, Е.А. Жалсараева // Горизонты экономики. - 2019. - № 6. - С. 61-69

Иванов Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как институт развития территорий / Е.А. Иванов // Актуальные вопросы государственного и муниципального управления: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. - Пермь, 2019. - С. 126-128

Иванов О.Б. Мегалополисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2020. - №1. - С. 7-25

Игнатъева А.В. Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации / А.В. Игнатъева // Местное право. - 2020. - № 5. - С. 51-54

Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А.В. Ильиных // Государство и право. - 2020. - №2. - С. 184-188

Кайбичева Е.И. Методические подходы к формированию межмуниципальных стратегий в контексте отношений «центр-периферия» / Е.И. Кайбичева // Региональная экономика: теория и практика. - 2020. - Т. 18, № 6. - С. 1036-1051

Кайбичева Е.И. Стратегия региона как инструмент смягчения межтерриториальных контрастов: теория и практика / Е.И. Кайбичева // Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2020. - № 6 (188). - С. 38-47

Кидяев В.Б. Баланс полномочий / В.Б. Кидяев // Бюджет. - 2020. - №3. - С. 24-27

Кобрушко М.И. Межмуниципальное сотрудничество / М.И. Кобрушко, А.С. Архиреева // Эпомен. - 2019. - № 33. - С. 89-96

Коняшкин В.В. Правовое регулирование российского межмуниципального сотрудничества на разных территориальных уровнях его осуществления // В.В. Коняшкин // Вопросы российского и международного права. - 2019. - Т. 9, № 9-1. - С. 344-356

Косачев К.И. Муниципалитеты как субъекты международного сотрудничества / К.И. Косачев // Самоуправление. - 2019. - Т. 1, № 2. - С. 41-42

[Кузнецов Н.И. Регулирование городских агломерационных процессов в России: проблемы и подходы к их решению](#) / Н.И. Кузнецов // Российский экономический журнал. - 2019. - №5. - С. 25-35

Лавренцова Е.А. Открыты для сотрудничества: [о возможности комплексного развития территории при объединении муниципальных образований в одно экономическое пространство] / Е.А. Лавренцова // Кубанские новости. - 2019. - 12 февраля.

Лавров И.М. Повышение качества перевозок в условиях развития городских агломераций / И.М. Лавров, Ю.А. Громова // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. - 2019. - № 3. - С. 150-158

Максимов А.Н. Перспективы формирования основ государственной политики в области развития местного самоуправления в контексте текущих возможностей и рисков / А.Н. Максимов, А.С. Трудюлюбов // Местное право. - 2020. - № 5. - С. 3-18

[Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество](#): инфодосье/ Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2019 (октябрь). - 40 с.

[Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество](#): материалы «круглого стола» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» / Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2019.

[Международное межмуниципальное сотрудничество в современных реалиях: возможности и перспективы](#): материалы конференции / Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. – М., 2019.

[Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития](#): инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. - 2020 (май). - 34 с.

Меркулов А.В. Стратегия межмуниципальной кооперации как инструмент управления локальными территориями / А.В. Меркулов // Вестник Академии знаний. - 2020. - № 2 (37). - С. 173-178

Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации / С.М. Миронова // Правоприменение. - 2020. - Т. 4, № 1. - С. 85-95

Москвина О.С. Развитие межмуниципального сотрудничества как фактор активизации инвестиционных процессов в регионе (на примере Вологодской области) / О.С. Москвина, И.В. Неспанова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2020. - Т. 28, № 3. - С. 479-490

Мусинова Н.Н. Городское агломерирование и подходы к оценке уровня развития городских агломераций / Н.Н. Мусинова, В.С. Новикова, Д.С. Холодивкер // Муниципальная академия. - 2020. - № 1. - С. 167-171

На крымской земле. Сасово и Евпатория подписали соглашение о сотрудничестве // Рязанские ведомости. – 2019. - 17 апреля.

Нейман А. Агломерации в Югре / А. Нейман // Новости Югры. – 2020. - 6 февраля.

Никипелова А.А. Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе / А.А. Никипелова // Будущее науки -2020: сб. науч. ст. 8-й Междунар. молодеж. науч. конф. - Курск, 2020. - С. 346-349

Облогин Д.Д. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России / Д.Д. Облогин, Н.В. Павлов, П.А. Широкая // Эпомен. - 2019. - № 23. - С. 238-245

[Павлов Ю.В. Развитие городских агломераций: проблемы и решения](#) / Ю.В. Павлов // Среднерусский вестник общественных наук. - 2019. - Т. 14, № 5. - С. 112-140

Петроградская А.А. Теоретико-правовой анализ и группирование целей межмуниципального сотрудничества / А.А. Петроградская // Российская наука: актуальные исследования и разработки: сборник научных статей VII Всероссийской научно-практической конференции / Редкол.: Г.Р. Хасаев, С.И. Ашмарина [и др.]. - Самара, 2019. - С. 462-465

Попадюк Н.К. Межмуниципальное взаимодействие как императив противостояния деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса / Н.К. Попадюк // Самоуправление. - 2020. - Т. 2, № 1 (118). - С. 332-335

Попадюк Н.К. Роль органов местного самоуправления в повышении капитализации муниципального пространства / Н.К. Попадюк // Самоуправление. - 2020. - № 3 (120). - С. 61-64

[Пузанов А.С. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального](#)

[уровней](#) / А.С. Пузанов, Р.А. Попов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. - 2019. - № 1. - С. 21-26; № 2. - С. 28-31

[Развитие сотрудничества регионов, районов и городов Беларуси и России как инструмент укрепления Союзного государства](#): инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека) – М., 2019. - 40 с.

Рамазанов М.А. Правовые основы, возможности и институциональные ограничения межмуниципального сотрудничества в России / М.А. Рамазанов // Научный форум: экономика и менеджмент: сб. ст. по материалам XXVI Междунар. науч.-практ. конф. - М., 2019. - С. 9-13

Ростанец В.Г. Стратегическое планирование в городских агломерациях: современное состояние и перспективы развития / В.Г. Ростанец, А.И. Кабалинский, А.В. Топилин // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. - 2020. - № 3. - С. 139-148

Самостроенко Г.М. Экспертно-аналитическое и информационное обеспечение достижения целей межмуниципального сотрудничества / Г.М. Самостроенко, В.А. Миронова // Россия: Тенденции и перспективы развития: ежегодник. - М., 2019. - С. 889-892

[Следующий шаг развития городских агломераций России: развилки выбора и приоритеты законодательного регулирования](#): инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2019. - 39 с.

Соколова Л.Г. Критерии обоснования развития эффективного межмуниципального сотрудничества / Л.Г. Соколова, А.Л. Астахова // Тенденции развития науки и образования. - 2020. - № 61-5. - С. 75-78

Соломаха Д.В. Агломерация как территориальная модель межмуниципального сотрудничества / Д.В. Соломаха // Конституционализм и государственное управление. - 2019. - № 1. - С. 44-48

Стратегия пространственного развития / О.В. Мельниченко [и др.] // Аналитический вестник / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. - 2019. - № 9. - С. 47-73

Строев П.В. Агломерации как локомотивы территориального развития / П.В. Строев // Управленческие науки в современном мире: сб. докл. науч. конф. / Финансов. ун-т при Правительстве Рос. Федерации. - М., 2020. - С. 681-685

Тимофеева Л. На подступах к агломерации: [Санкт-Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться] / Л. Тимофеева // Санкт-Петербургские ведомости. – 2020. - 21 августа. - С. 2

Тихий В.И. Управление внутрирегиональной дифференциацией как инструмент повышения уровня социально-экономического развития региона / В.И. Тихий, О.В. Корева, Д.В. Рзаева // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. - №3, Т.18. - С. 511-524

Трофимова Н.В. Развитие межмуниципального сотрудничества в Республике Башкортостан / Н.В. Трофимова // Единство. Гражданственность. Патриотизм: сборник научных трудов к 100-летию Республики Башкортостан. - Уфа, 2019. - С. 138-143

Трутаев А.В. Сущность межмуниципального сотрудничества / А.В. Трутаев // Экономика и бизнес: теория и практика. - 2019. - № 3-2. - С. 150-154

Устина Н.А. Организация межмуниципального взаимодействия в системе агломерационных процессов / Н.А. Устина // Российская наука: актуальные исследования и разработки: сб. науч. ст. IX Всерос. науч.-практ. конф. - Самара, 2020. - С. 314-318

[Ходыкин М. Динамика «сверхгородов»](#) / М. Ходыкин // Эксперт. – 2020. - №47. - С. 38-39

Чайкина Л. Ход «коньком»: [подписано соглашение о сотрудничестве между Ишимом и Тобольском] / Л. Чайкина // Тюменские известия. – 2020. - 21 января.

Ямщикова С.Л. Межмуниципальное сотрудничество: развитие и современное состояние / С.Л. Ямщикова // Устойчивое развитие территорий: теория и практика: материалы X Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. - М., 2019. - С. 261-262