

УДК 352.075 (470.12)
ББК 65.050.23 (2 Рос – 4 Вол)
© Гутникова Е.А.

Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития

В статье рассмотрено содержание понятия «межмуниципальное сотрудничество», обобщено значение межмуниципального сотрудничества для социально-экономического развития. Описаны основные модели межмуниципального сотрудничества, дана их сущностная характеристика. Выявлены основные проблемы, препятствующие широкому использованию этого института в практике. Предложен поэтапный алгоритм становления и развития межмуниципального сотрудничества.

Развитие муниципальных образований; местное самоуправление, становление и развитие межмуниципального сотрудничества.



Елена Александровна
ГУТНИКОВА

младший научный сотрудник ИСЭРТ РАН
Elena-gutnikova@yandex.ru

С начала своего функционирования в 1993 году органы местного самоуправления столкнулись с целым рядом факторов, затрудняющих эффективное выполнение возложенных на этот институт функций и задач. Среди них несовершенство законодательства, недостаточность ресурсов, стремление государства снять с себя ответственность за решение местных вопросов и др. Для их решения и создания полноценно действующего уровня низовой власти в 2003 году был принят ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако пока реформа, инициированная данным законом, существенных результатов не принесла [1, 2, 3, 9].

В этих условиях крайне актуальным становится поиск и разработка направлений дальнейшей деятельности органов местного самоуправления с целью расширения возможностей этого института власти. Одно из них – межмуниципальное сотрудничество, под которым мы понимаем объединение усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований на взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг. Широкое использование этого института способствует развитию территории за счет следующего:

1. Консолидация действий органов местного самоуправления, объединение

их усилий. Это необходимо в связи с тем, что точки пересечения жизненно важных проблем и интересов (экономических, демографических, социальных, экологических и др.) могут не совпадать с административными границами и для поисков взаимоприемлемых решений, проведения скоординированной политики требуется взаимодействие органов управления различных муниципальных образований.

2. Сочетание экономии (от расширения масштабов процесса управления и снижения издержек) с эффективностью местного самоуправления, реагирующего на приоритеты местного сообщества.

3. Наиболее полный учет интересов территории в целом и всех входящих в неё муниципальных образований.

4. Обеспечение более широкого доступа субъектов муниципального образования (в первую очередь хозяйствующих) к разного рода ресурсам (финансовым, материальным, трудовым, новейшим технологиям, инфраструктуре и т. д.).

В российских условиях задачи, решаемые с помощью межмуниципального сотрудничества, имеют значение не только на локальном, но и на региональном и национальном уровнях.

Так, по мнению ряда экспертов [8], широкое использование этого института будет способствовать: с одной стороны, формированию опорного каркаса региона и государства в целом (более развитые муниципальные образования удерживаются в качестве связанных элементов региональной и национальной экономических систем наличием разного рода взаимодействий), что позволит снизить остроту проблемы геополитического удержания территорий; с другой — сокращению социально-экономической дифференциации между территориями (более развитые муниципальные образования будут высту-

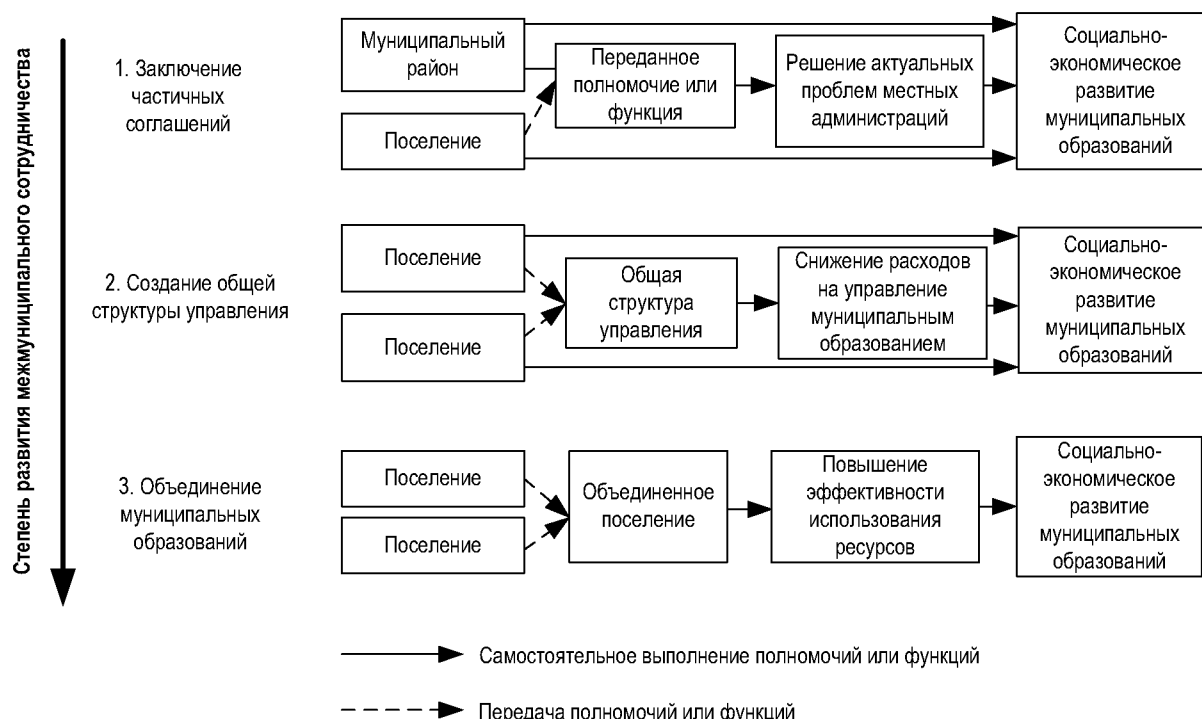
пать генераторами роста, содействующими развитию менее развитых территорий)¹.

Межмуниципальное сотрудничество способствует и региональному развитию, так как реализация совместных проектов, комбинирование и переплетение потенциалов социально-экономического развития тяготеющих друг к другу территорий обуславливают формирование более эффективного пространства и повышение конкурентоспособности региона [6].

В нашей стране межмуниципальное сотрудничество развивается с 1995 года с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28.08.1995 №194. Статьей 10 указанного закона была предусмотрена возможность создания муниципальных объединений в форме ассоциаций или союзов для координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов. Дальнейшее развитие правовая основа межмуниципального сотрудничества получила с принятием ФЗ №131 от 6 октября 2003 г.: в п. 4 статьи 8 закона оговорено, что с целью 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.

¹ Существующие на сегодня диспропорции в развитии территорий являются одним из главных тормозов социально-экономического развития и регионов, и страны в целом (источники: Гранберг А.Г. Экономика и социология пространства // Экономическое возрождение России. — 2010. — №4. — С. 53-71; Гутникова Е.А. Роль института местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий // Проблемы развития территории. — 2012. — №3. — С. 50-57).

Рисунок 1. Модели реализации взаимодействия муниципальных образований по степени его развития



Однако пока межмуниципальное сотрудничество недостаточно используется в практике российских органов местного самоуправления. Отмеченные обстоятельства обеспечивают актуализацию углубленной разработки теоретических и практических основ процесса реализации этого института в пространстве региона.

Обобщая опыт зарубежной и российской муниципальной практики, можно выделить следующие модели сотрудничества по степени его развития (рис. 1).

Представим характеристику приведенных моделей (табл. 1).

Межмуниципальное сотрудничество может базироваться как на механизмах согласительных процедур, так и на административных механизмах. В первом случае поселение передает часть своих полномочий по решению вопросов местного значения другому муниципальному образованию (чаще всего на районный уровень),

подкрепляя эту передачу межбюджетными трансфертами (в настоящее время это наиболее распространенная модель взаимодействия). Может создаться и обратная ситуация: районное звено часть своих функций передает на уровень поселения². Кроме того, встречается взаимопередача полномочий между муниципальными образованиями одного или разных уровней.

Возможности применения такой модели в муниципальном управлении распространяются и на вопросы обслуживания деятельности местных администраций, и на некоторые вопросы местного значения. В частности, предметами соглашений могут являться архитектура, ЖКХ, культура, спорт, библиотечное обслуживание, правовое и программное обеспечение и др.

² Данный механизм предусмотрен ст. 15 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Таблица 1. Достоинства и недостатки реализации моделей взаимодействия

№ п/п	Характеристика модели	Преимущества	Недостатки
1.	Заключение частичных соглашений (у муниципального образования <i>отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий</i>)	Возможность привлечь квалифицированных специалистов Экономия ФОТ муниципальных служащих Повышение качества предоставляемых услуг Сохранение предпосылок для участия граждан в управлении	Отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям Снижение транспортной доступности услуг (население вынуждено ездить в районную администрацию)
2.	Создание общей структуры управления (у муниципального образования <i>отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий, а передать по соглашению не получается из-за недостаточной финансовой обеспеченности полномочий</i>)	Сохранение самостоятельности муниципального образования Возможность привлечь квалифицированных специалистов Экономия ФОТ муниципальных служащих Снижение расходов на приобретение материалов, техники и т. д. Сохранение предпосылок для участия граждан в управлении Объединение ресурсов для решения общих задач и их комбинирование Расширение финансово-экономической базы муниципалитетов Улучшение качества услуг, предоставляемых населению Развитие инфраструктуры, в том числе транспортной	Отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям (только через руководителя созданного учреждения) Сложность правового регулирования из-за отсутствия в законодательстве института межмуниципальной собственности, Бюджетный кодекс не позволяет объединять ресурсы муниципалитетам Может быть неравенство в предоставлении услуг, в распределении финансирования и т. д.
3.	Объединение муниципальных образований (у муниципального образования <i>нет перспектив для самостоятельного развития</i>)	Снижение затрат на административные расходы (в том числе экономия на ФОТ муниципальных служащих, накладных расходов и т. д.) Упрощение системы управления Более адекватное удовлетворение потребностей населения Формирование более дееспособных в экономическом отношении муниципальных единиц Решение кадровой проблемы	Снижение эффективности процесса управления муниципальным образованием в силу транспортной удаленности населенных пунктов Уменьшения доступности услуг Недоучет местных особенностей Снижение возможности участия населения в местном самоуправлении (удаление власти от населения, сокращение депутатского корпуса)

Одним из вариантов рассматриваемой модели, который реализуется в отдельных районах Вологодской области, является создание единых централизованных служб, предоставляющих услуги (по ведению бухгалтерского учета, правовому обеспечению и т. д.) администрациям поселений, испытывающим трудности при выполнении соответствующих функций или полномочий. Учредителем этих служб выступает администрация района. Так, например, с 2008 года в Череповецком районе функции администраций поселений переданы вновь созданному муниципальному бюджетному учреждению «Централизованная бухгалтерия». По нашим расчетам, если применительно к поселениям, исходить

из необходимой численности персонала в одного специалиста в расчете на одну дополнительную функцию и из средней оплаты труда муниципального служащего в администрации поселения, то за счет использования предлагаемого подхода достигнутая экономия бюджетных средств на оплату труда в масштабах Череповецкого района составит свыше 630 тыс. руб. в год (табл. 2).

Несмотря на существующие достоинства, данную модель, на наш взгляд, нельзя признать в полной мере эффективной, поскольку в процессе ее реализации органами местного самоуправления не решается задача поиска внутренних резервов развития муниципальных образований.

Таблица 2. Ежемесячная экономия на оплате труда за счет передачи сельскими поселениями Череповецкого района функции по ведению бухгалтерского учета МБУ «Централизованная бухгалтерия Череповецкого муниципального района», тыс. руб.

Администрация поселения	2010 г.	2011 г.	2012 г.
<i>Администрация Климовского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	230,8	259,2	225
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	187,8	212	224,9
Экономия	43	47,2	0,1
<i>Администрация Н. Раменского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	127,2	186	194,9
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	93,8	110,8	118
Экономия	33,4	75,2	76,9
<i>Администрация Щетинского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	136(10 мес.)	169,7	160
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	78,2 (10 мес.)	110,8	118
Экономия	57,8	58,9	42
<i>Администрация Ягановского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	-	125,9(10 мес.)	152,3
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	-	81,5 (10 мес.)	118
Экономия	-	44,4	34,3
<i>Администрация Ирдоматского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	-	170,7 (8 мес.)	222,2
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	-	109,3 (8 мес.)	118
Экономия	-	61,4	104,2
<i>Администрация Малечкинского с/п</i>			
Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета	-	-	113,7 (6 мес.)
Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия»	-	-	59,0 (6 мес.)
Экономия	-	-	54,7
Итого экономии	134,2	187,1	312,2

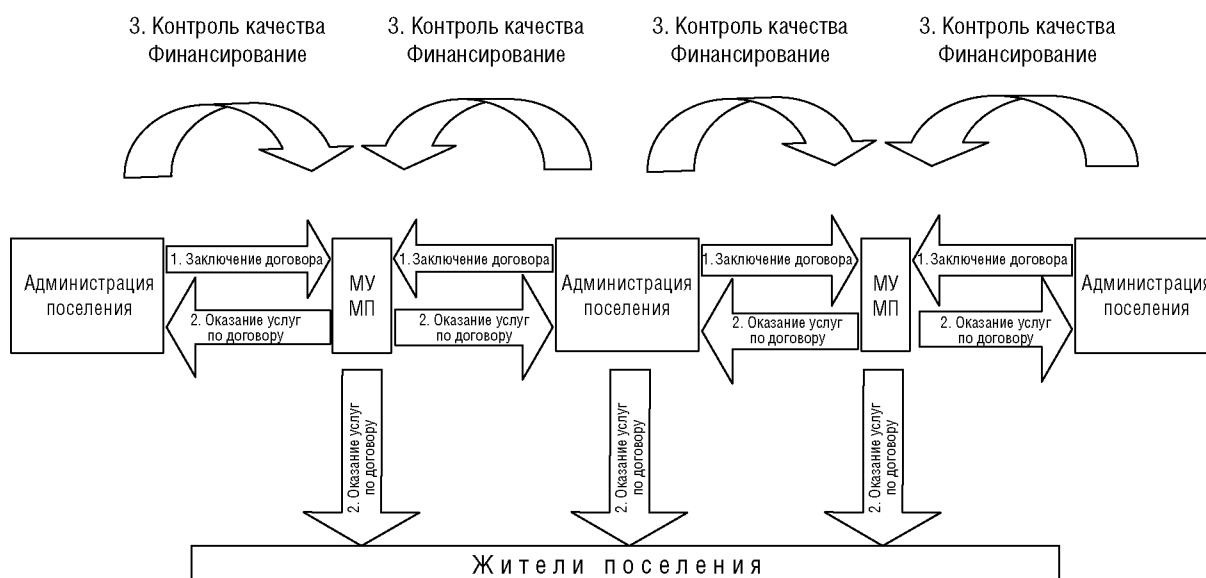
Согласно второй модели, административные механизмы базируются на создании общей структуры управления (межмуниципальное предприятие – МП, межмуниципальное учреждение – МУ и др.), обслуживающей органы местного самоуправления нескольких поселений (рис. 2). Основная задача данных механизмов – повышение эффективности функционирования органов местного самоуправления, освобождение от непрофильных активов, разработка и реализация решений по снижению затрат на выполнение функций.

По нашему мнению, положительной стороной этой модели межмуниципального сотрудничества является то, что она предполагает сочетание различных вариантов выполнения полномочий и функций.

Например, часть компетенций может осуществляться поселенческой администрацией самостоятельно, часть – совместно с одним поселением (или группой поселений), а часть – с другим поселением (группой поселений). В сочетании с передачей полномочий по соглашениям районным администрациям или на договорной основе сторонним организациям (аутсорсинг) это значительно расширяет возможности местных администраций в решении различных вопросов местного значения.

В качестве ещё одного плюса рассматриваемой модели можно указать сохранение за поселениями статуса отдельного муниципального образования (по сравнению с объединенными муниципалитетами), что дает возможность самостоя-

Рисунок 2. Смешанная реализация муниципальных функций



тельно планировать развитие территории с учетом местных особенностей, поддерживать тесное взаимодействие со всеми социальными учреждениями и структурами на территории и оперативно реагировать на возникающие в этих сферах проблемы³.

Рассматриваемая модель межмуниципального сотрудничества предусматривает и механизм возврата, что, несомненно, относится к достоинствам. Если ее реализация не принесла эффекта или исчезла необходимость в дальнейшем участии в подобного рода организации, то у муниципальных образований есть возможность прекратить участие в ней.

Взаимодействие территорий по этой модели можно рассматривать как переходный этап к объединению поселений (или этап апробации), в процессе реализации которого можно оценить плюсы или опре-

³ Хотя формально объекты социальной инфраструктуры (в частности, здравоохранение) переданы на региональный уровень, однако органы местного самоуправления по-прежнему остаются первой инстанцией по решению возникающих в этих сферах проблем.

делить недостатки совместного функционирования. На основании полученной информации поселения могут принять решения о целесообразности объединения. Если совместное функционирование приносит очевидные преимущества, тогда можно говорить о переходе к третьей модели – объединению поселений, под которым подразумевается слияние самостоятельных муниципальных образований и создание на их территории новой муниципальной единицы.

Рассмотренные первая и третья модели широко используются в практике российских муниципалитетов, для этого разработана необходимая нормативно-правовая база. В то же время межмуниципальное сотрудничество изучено слабо, его возможности пока еще используются крайне мало. Вместе с тем в зарубежных странах широко практикуются разнообразные механизмы межмуниципального взаимодействия. Представим их классификацию (табл. 3).

Таблица 3. Цели и направления межмуниципального сотрудничества

Цель	Направление
1. Экономическая	1.1. Сохранение и развитие производственно-экономических и кооперационных связей: - создание совместных предприятий - формирование производственных цепочек - формирование общего рынка товаров
	1.2. Развитие торговых связей
	1.3. Создание, развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры: - автомобильных дорог - энергетических связей - коммуникаций связи
	1.4. Развитие перевозок грузов и пассажиров: - речных - автомобильных
	1.5. Развитие объектов рыночной инфраструктуры: - торговых центров - банков и филиалов - информационных центров - выставочных центров
	1.6. Межмуниципальные проекты
2. Социальная	2.1. Туризм
	2.2. Спортивно-культурные мероприятия
	2.3. Миграция населения
	2.4. Научно-технические контакты
	2.5. Информационные контакты
3. Экологическая	3.1. Развитие звеньев экологического мониторинга
	3.2. Формирование общих ООПТ*
	3.3. Контроль за выполнением природоохранного законодательства
4. Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур	4.1. Выражение и защита общих интересов муниципальных образований на различных уровнях
	4.2. Обобщение и распространение успешного опыта работы по вопросам местного самоуправления
	4.3. Участие в разработке и формировании нормативно-правовой базы, касающейся развития муниципальных образований
5. Организационная	5.1. Привлечение квалифицированных и инициативных кадров
	5.2. Согласование отраслевых и территориальных интересов
	5.3. Объединение и рациональное использование научно-технического, образовательного и производственно-технологического потенциала территории
	5.4. Создание территориальной системы формирования и использования рабочей силы
	5.5. Обеспечение правовой защиты муниципальных образований
* Особо охраняемые природные территории.	

В муниципальных образованиях Вологодской области, по мнению глав местного самоуправления⁴, возможно развивать межмуниципальное сотрудничество в следующих направлениях: создание общих звеньев, объектов инфраструктуры, например

создание единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др. На это указали 50% глав городских поселений, 17% — сельских и 25% — муниципальных районов, принявших участие в опросе. В то же время 85, 93 и 63% опрошен-

⁴ Автором ежегодно, начиная с 2007 г., проводятся опросы глав местного самоуправления муниципальных образований Вологодской области. В 2012 г. на вопросы анкеты ответили 209 глав муниципальных образований (почти 70% их общей численности): 169 глав сельских поселений, что составляет 67% от их числа в регионе, 16 глав городских поселений (72,7%), 24 главы муниципальных районов (92,3%).

Таблица 4. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие направления межмуниципального сотрудничества целесообразно развивать в Вашем муниципальном образовании?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	62,5	85	93
Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (например, юристов)	50	12,5	44,6
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	25	37,5	30,4
Развитие передвижных форм обслуживания населения	37,5	12,5	23,9
Решение проблем экологической безопасности	12,5	12,5	19,6
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры (единая для ЖКХ сфера обслуживания, система водоснабжения, утилизации ТБО и др.)	25	50	17,4
Развитие отдельных отраслей экономики (например, туризма)	43,8	0	16,3
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	25	50	15,2
Развитие торговых связей	12,5	25	15,2
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	0	0	13
Взаимодействие в сфере образования (создание школьных округов)	0	12,5	9,8
Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур	18,8	12,5	7,6
Совместное использование природных ресурсов	12,5	12,5	6,5
Развитие производственно-экономических связей	6,3	25	3,3

ных высказались за передачу полномочий для более эффективного их выполнения; 38, 30 и 25% — за совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры; 13, 45 и 50% — за привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (табл. 4).

В практике муниципальных образований можно найти примеры межмуниципального сотрудничества, которые убедительно показывают преимущества этого направления в решении тех или иных вопросов местного значения. Особо стоит отметить межмуниципальное экономическое сотрудничество. Одной из перспективных форм соразвития муниципальных образований как процесса сближения и взаимодействия экономик различных территориальных систем являются экономические зоны (или муниципальные кластеры), представляющие совокупность муниципальных образований на компактной тер-

ритории, имеющих однонаправленные стратегические цели и задачи и общие объективные предпосылки развития. Эти зоны сформированы на основе единой организационно-технологической и информационной среды за счет объединения ресурсов.

Среди успешных примеров межмуниципального сотрудничества в экономической сфере можно отметить туристическую дестинацию «Белое озеро» (создана на территории Кирилловского, Белозерского и Вашкинского районов). Проведенные расчеты показывают, что путем объединения усилий районов с целью наиболее эффективной реализации их туристического потенциала, формирования комфортных условий для ведения бизнеса и создания нового конкурентоспособного турпродукта на территории региона можно достичь значительного увеличения доходов от обслуживания туристов⁵ (табл. 5) [10].

⁵ Рассчитанный для дестинации «Белоозеро» в целом коэффициент акселерации равен 0,11 (среднее значение показателей акселераторов, рассчитанных для районов в составе дестинации). Полученное значение акселератора означает, что 1 рубль вложенных средств даст 9,1 рубля прироста дохода.

Таблица 5. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов муниципальных образований в соотношении с объемом капиталовложений

Показатели	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
<i>Вашкинский район</i>					
Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов	178,8	223,4	279,3	349,1	436,4
Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов	5958,3	7447,9	9309,9	11637,4	14546,7
<i>Белозерский район</i>					
Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов	162,5	203,1	253,9	317,4	396,7
Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов	3250	4062,5	5078,1	6347,7	7934,6
<i>Кирилловский район</i>					
Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов	1645	2056,3	2570,3	3212,9	4016,1
Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов	7152,2	8940,2	11175,3	13969,1	17461,4

Существуют и другие проекты межмуниципального взаимодействия в экономической сфере, но почти все они инициированы региональным правительством.

Еще одним направлением межмуниципального сотрудничества в Вологодской области является функционирование Совета глав местного самоуправления муниципальных образований, созданного в соответствии с Постановлением Губернатора Вологодской области «О совете глав самоуправления муниципальных образований области» от 5 января 1997 г. №1. К основным функциям Совета относятся [7]:

- организация консультаций по широкому спектру вопросов деятельности органов местного самоуправления;

- проведение по поручению Губернатора области обсуждения проектов законов области, постановлений Губернатора области по важнейшим социальным, экономическим вопросам с целью создания механизма взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- оказание содействия (помощи) Губернатору области и Администрации области в подготовке и внесении в Законодательное Собрание области проектов областных законов с целью создания правовой базы местного самоуправления.

Но, несмотря на многообразие функций Совета, исполнение их, по мнению большинства глав местных администраций, является недостаточно эффективным (табл. 6).

Восполнить пробелы в организации данного направления могло бы создание ассоциации муниципалитетов Вологодской области, на основе предложенных автором [4] объединений муниципальных районов и городских округов. Вместе с тем разработанная структура имеет не только достоинства, но и недостатки. Главным среди них, по нашему мнению, можно полагать отсутствие в ней поселенческого уровня муниципальной власти.

Ассоциация муниципалитетов этого уровня создана только в Грязовецком районе в соответствии с решением Земского собрания «Об утверждении положения о некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Грязовецкого муниципального района» от 30 марта 2006 г. №44. Ассоциация является объединением поселений, созданным с целью обеспечения координации деятельности и взаимодействия органов местного самоуправления района, обобщения и распространения опыта работы по вопросам местного самоуправления, а также выражения и защиты общих интересов

Таблица 6. Распределение ответов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, эффективность взаимодействия с Советом глав муниципальных образований» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Степень эффективности	
	низкая и удовлетворительная	высокая
Городские поселения	93,8	6,2
Сельские поселения	95,2	4,8
Муниципальные районы	80,8	19,2

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Отсутствие финансовых возможностей для какого бы то ни было сотрудничества	87,5	50	73,9
Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере	37,5	50	43,5
Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами	50	62,5	28,3
Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципальных образований	25	37,5	26,1
Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти	25	12,5	25
Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества	43,8	25	22,8
Неумение оценить и использовать имеющиеся в распоряжении органов местной власти ресурсы	6,3	25	17,4
Ограничения транспортно-инфраструктурного характера	18,8	12,5	16,3
Проблема разграничения имущества и собственности	12,5	37,5	14,1
Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований	12,5	25	10,9

муниципальных образований на районном, областном и федеральном уровне, совместной выработки моделей и механизмов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований района. Создание подобных ассоциаций требуется в остальных 25 муниципальных районах Вологодской области.

Однако примеры межмуниципального сотрудничества единичны, и в большинстве случаев оно документально не подтверждено и не регламентировано, носит характер устной договоренности. Недостаточное использование механизма взаимодействия обусловлено такими факторами, как: отсутствие финансовых средств (50% глав городских поселений, 74% — сель-

ских и 88% — муниципальных районов); отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере (50, 44 и 38% соответственно); нехватка подготовленных управленческих кадров, способных руководить этими процессами (63, 28 и 50%) (табл. 7).

Указанные факторы приводят к низкой эффективности сотрудничества муниципалитетов. По мнению ряда экспертов, даже в период командной экономики межмуниципальные связи были развиты лучше, чем сейчас (преимущественно это выражалось в производственно-хозяйственном кооперировании и большей мобильности людей).

Неоднородность экономического пространства, особенно пространственная разобщенность производственного потенциала, трудовых и природных ресурсов, усиливала необходимость взаимодополняемости территорий, требовала интенсивного взаимодействия [5].

В качестве одной из основных причин, затрудняющих становление и развитие процессов межмуниципального сотруд-

ничества, главы выделили отсутствие финансовых средств и достаточного опыта в данной сфере. В связи с этим был разработан алгоритм управления процессом разработки и реализации направлений межмуниципального сотрудничества, состоящий из пяти последовательных этапов (табл. 8). Удобнее всего предложенный алгоритм апробировать на функциях, связанных с обслуживанием

Таблица 8. Этапы организации межмуниципального сотрудничества

<p>1. Обоснование организации межмуниципальных структур</p>	<p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ анализ исходной социально-экономической ситуации в муниципалитете; ✓ выявление факторов, препятствующих эффективному функционированию органов местного самоуправления; ✓ разработка направлений межмуниципального сотрудничества; ✓ определение ресурсов, проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p>
<p>2. Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества</p>	<p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ формирование рабочей группы; ✓ разработка проекта межмуниципального сотрудничества; ✓ разработка критериев эффективности проекта; ✓ формирование календарного графика проекта; ✓ расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве; ✓ разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p>
<p>3. Организация обсуждения и согласование проекта с депутатским корпусом и гражданским активом</p>	<p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ обсуждение проекта с гражданским активом на общественных слушаниях; ✓ обсуждение и согласование проекта с депутатским корпусом; ✓ принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества; ✓ внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования (устав и др.). <p>Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется средства для опубликования изменений в нормативно-правовых документах в печати.</p>
<p>4. Учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта</p>	<p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ формирование общей структуры управления; ✓ реализация цели межмуниципального сотрудничества; ✓ проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте; ✓ проведение корректирующих мер управленческого воздействия в случае необходимости. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется выделение средств в соответствии с заключенными договорами.</p>
<p>5. Оценка результатов реализации проекта межмуниципального сотрудничества и корректировка деятельности объединения межмуниципального сотрудничества</p>	<p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным критериям; ✓ внесение корректировок в функционирование межмуниципальных структур. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p>

деятельности местных администраций (ведение бухгалтерской отчетности, юридическое сопровождение, программное обеспечение и т. д.); а также функциях, для которых характерно снижение издержек за счет «эффекта масштаба», которые требуют единых стандартов выполнения и выгоды от которых распространяются на всю территорию сотрудничающих муниципалитетов (транспортное обслуживание, расчистка дорог, содержание кладбищ и полигонов отходов и др.). Кроме того, межмуниципальное взаимодействие необходимо в тех случаях, когда поселения не имеют возможности самостоятельно выполнять какие-либо полномочия, а органы районной власти отказываются их брать на себя, так как недостаточно их финансовое обеспечение. В первую очередь, это решение вопросов ЖКХ (водопроводные сети, водоотведение, расчистка дорог), ЧС и ГО.

Предложенный алгоритм реализации межмуниципального сотрудничества, имеющий очевидные преимущества, оказался несвободным от недостатков. На наш взгляд, основная проблема может возникнуть на 3 этапе с определением организационно-правовой формы межмуниципального объединения. Наиболее удобным вариантом (так как существует несколько соучредителей) было бы создание ООО. Однако в России в силу слабой разработан-

ности правовой базы отсутствует механизм создания юридического лица двумя или более поселениями, которые при этом не утратили бы право собственности на имущество («грабли» приватизации, конкурс на передачу имущества и т. д.). Поэтому предлагается использовать различные ассоциативные формы, такие как коммерческая или автономная некоммерческая организация, различные фонды и т. д.⁶

Еще одной проблемой является недостаточность институциональных механизмов по обеспечению согласования интересов субъектов сотрудничества. Нахождение подобного баланса достаточно сложная задача. Необходимо предусмотреть одинаковый подход и к крупным поселениям, и к более мелким.

Таким образом, несмотря на большой потенциал социально-экономического взаимодействия между муниципалитетами и широкий спектр возможностей, которые становятся доступными при внедрении механизмов межмуниципального сотрудничества, его реализация затруднена в силу ряда обстоятельств. Устранить наиболее значимые из них позволит использование разработанного алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия, что будет способствовать объединению усилий территорий в целях наилучшего удовлетворения потребностей экономики и населения.

Литература

1. Гутникова, Е. А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – №3. – С. 31-39.
2. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000 – 2010 годах / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территорий. – 2012. – №5 (61). – С. 23-34.

⁶ Межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциации (совета) муниципалитетов разрешено ст. 66 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131. Организация и деятельность ассоциаций муниципальных образований осуществляются в соответствии с требованиями ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7, применяемыми к ассоциациям. Ст. 2 указанного закона предусматривает возможность создания некоммерческой организации с организационно-правовой формой «ассоциация».

3. Гутникова, Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – №2. – С. 34-45.
4. Малышев, Р.Ю. Организация управления пространственным развитием региона / Р.Ю. Малышев, Н.А. Пахолков. – Вологда: ВоГТУ, 2007. – 160 с.
5. Минакир, П.А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология / П. А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – №2. – С. 6-32.
6. Позаненко, А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений / А.А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – №2. – С. 64-73.
7. Постановление Губернатора Вологодской области от 05.01.1997 №1 «О совете глав самоуправления муниципальных образований области» (вместе с «Положением о совете глав самоуправления муниципальных образований области при Губернаторе области»).
8. Рагозина, Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом / Л.Г. Рагозина // Вопросы местного самоуправления. – 2010. – №1(29).
9. Ускова, Т.В. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2012. – №1. – С. 127-136.
10. Ускова, Т.В. Социально-экономический ресурс туризма [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Л.В. Дубиничева, В.С. Орлова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. – 182 с.