

Анализ теоретических исследований лишь доказывает положение о том, что ключом к экономическому росту и важнейшим ресурсом развития небольших территорий является человеческий капитал, определяющий структуру и состояние социально-экономической сферы.

Итак, стабильное развитие региона во многом зависит от устойчивости социально-экономического развития его территорий. В современных условиях имеет место увеличение количества экономических и социальных функций региона, автоматически вызывающее рост требований к экономике и социальной сфере малых городов и административных районов, жизнедеятельность которых определяет социально-экономическое благополучие.

В этой связи именно привлечение инвестиций в человеческий капитал небольших местных сообществ будет способствовать активному освоению территории, развитию инфраструктуры, повышению уровня социально-экономического развития малых городов, субъектов, в которых они находятся, а, следовательно, и развитию России в целом.

Литература

Дятлов С.А. Человеческий капитал России: проблемы эффективности использования в условиях переходной экономики. СПб.: СПбУЭФ, 2009.

Машарва О. Большие проблемы малых городов. // Архитектура и строительство. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ais.by/node/1286>.

Арумова Евгения Сергеевна

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

В современном мире нарастает интеграция, мобильность людей, товаров, услуг на всех уровнях: от общемировых до поселенческих. Всё теснее социально-экономические связи соседних поселений, больше общих исходных проблем у жителей разных населённых пунктов. Поэтому должна развиваться и кооперация между ними, должен использоваться ресурс межпоселенческих взаимодействий от обмена передовым опытом, серьёзных находок и ноу-

хау до создания совместных хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций. Именно местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности людей, то есть вопросы повседневной жизни и быта, связанных с удовлетворением всех основных жизненных потребностей населения.

Что же волнует людей? Конечно, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, торговое и транспортное обслуживание, благоустройство, дороги, спортивная инфраструктура и доступность этой спортивной инфраструктуры, культурные объекты, которые есть на территории муниципального образования, возможность проведения досуга для всех категорий граждан. Всё это в значительной мере сфера ответственности муниципальной власти. И именно она должна обеспечить предоставление гражданам соответствующие социально значимые услуги.

Понятно, что не всегда это по силам одному, особенно небольшому муниципальному образованию – поселению (малому городу, посёлку, селу). И не всегда экономически оправдано на каждой отдельной территории создавать отдельную самостоятельную инфраструктуру для оказания таких услуг. Поэтому необходимо скоординированное решение данных проблем. На помощь должно прийти межмуниципальное и, прежде всего, хозяйственное сотрудничество муниципалитетов.

Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество представляется одним из действенных способов и механизмов повышения эффективности объединения различных ресурсов муниципальных образований, с целью их экономии и эффективного использования.

В этой связи для объединения финансовых средств, материальных, кадровых и иных ресурсов федеральным законом предусмотрена возможность в рамках решения вопросов местного значения создания межмуниципальных объединений.

Межмуниципальное сотрудничество – это организационное и правовое выражение кооперационных связей, складывающихся между муниципальными образованиями, в целях координации, более эффективного осуществления своих прав и интересов, совместного решения различных вопросов и проблем, экономически, финансово и политически самостоятельных субъектов, осуществ-

ляющих деятельность по муниципальному управлению (органов МСУ, руководителей этих органов, муниципальных учреждений, предприятий и граждан)¹.

Длительный и разнообразный международный опыт межмуниципального взаимодействия сформировал его базовые принципы:

- 1) сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации,
- 2) недопустимость принуждения к объединению,
- 3) наличие экономической и политической целесообразности объединения².

На наш взгляд, нарушение обозначенных принципов делает межмуниципальное сотрудничество неперспективным.

В Российской Федерации вопросы межмуниципального сотрудничества не регламентируются основным законом государства, но согласно ст. 30 Конституции каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов³. Восполняя пробелы конституционного регулирования, вопросы межмуниципального сотрудничества достаточно подробно регламентируются Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сегодня, можно говорить о трех сложившихся типах форм межмуниципального сотрудничества, допускаемых российским законодательством:

- 1) ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы)

В рамках ассоциативной формы реализуются как прямо предписанные федеральным законом варианты взаимодействия, так и варианты добровольные. Так в соответствии с требованиями закона в субъектах Российской Федерации образованы советы муниципальных образований, а на федеральном уровне успешно осуществляет координацию деятельности Конгресс муниципальных образований.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. – М., 2009.

² Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Институт муниципального управления / Под. ред. Кириллова Ю.В. Обнинск: Ин-т муниципального управления, 2008.

³ Конституция Российской Федерации (в ред. от 30.12.2008г). М., 2009.

Кроме того, в стране существует широкий спектр добровольных объединений муниципальных образований, имеющих давнюю историю и достаточно высокую эффективность.

Эти объединения имеют различную природу и различную направленность. С одной стороны, есть объединения территориальные – это Ассоциация дальневосточных и сибирских городов, «Города Урала», Союз городов центра и северо-запада, «Города Поволжья» и ряд других таких объединений, образований. Кроме того, есть ещё и отраслевая направленность таких формирований – это Ассоциация наукоградов, Ассоциация ЗАТО¹.

2) договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, осуществление совместных консультаций, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.)

Близким к созданию ассоциаций, является заключение различных необязательных договоров. Например, соглашение о намерении, договор о сотрудничестве по обмену опытом, оказание методологической, конфликтационной помощи и другие формы.

Это договорная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица.

Надо сказать, что потенциал ассоциативных и договорных форм сотрудничества межмуниципальных образований пока реализован не полностью. Например, те же советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, наряду с основной представительской деятельностью уже сейчас могли бы активнее использовать свои возможности в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве.

3) организационно-хозяйственные формы (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, создание ав-

¹ Межмуниципальное движение в России: аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». М., 2009.

тономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ (ООО, ЗАО)).

Сегодня по данным Министерства регионального развития РФ только в 55-и субъектах созданы такие межмуниципальные объединения. В основном это Юг России, а также, Пензенская и Новгородская области. Можно привести такой пример, когда органами местного самоуправления 21-го муниципального района Новгородской области учреждено предприятие в форме общества с ограниченной ответственностью, которое оказывает услуги в сфере водотеплоснабжения. Органы управления этой организации формируются пропорционально внесенным каждым из муниципалитетов вкладов в уставный капитал.

Весьма интересные представляют и примеры межмуниципального сотрудничества на границах трех регионов Юга России. Это Ставропольский край, Ростовская область и Краснодарский край между Привольнинским, Песчанокопским и Ново-Павловским сельскими поселениями. Органами местного самоуправления указанных муниципальных образований заключено соглашение, предусматривающие сотрудничество в области сельского хозяйства, землепользования, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и даже развития культуры¹.

Сегодня межмуниципальные хозяйственные общества могут быть созданы только путём прямых бюджетных инвестиций, то есть фактически с нуля, а не за счёт имущества, имеющегося в распоряжении у муниципалитетов. И это, конечно, ограничивает масштаб их деятельности.

В то же время применение механизмов межмуниципального сотрудничества в сфере предоставления публичных услуг может стать одним из ключевых факторов, способствующих прогрессивному социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Однако существуют внешние и внутренние факторы, мешающие развитию межмуниципального сотрудничества.

Так, к внешним факторам относятся:

¹ Маркварг Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере // Настольная книга для муниципальных политиков/Под ред. Е.С. Шургиной, В.А.Савицкого. М., 2009. С.266.

1) Процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона №131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность органов публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества (о чем говорилось выше).

2) Отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией. Модель преимущественно бюджетного выравнивания стимулирует муниципалитеты к сохранению принципов формирования бюджетов, ориентированных на увеличение (или, по крайней мере, сохранение) существующей системы расходов, а не на результат.

3) Отсутствие внятного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества.

4) Недостаточное стимулирование данного процесса государством.

5) Советы и ассоциации муниципальных образований пока не стали в полной мере:

- площадкой обмена опытом между муниципальными образованиями и каналом поставки услуг по муниципальному развитию;

- каналом внешних связей и привлечения ресурсов негосударственного сектора (НКО, донорских, научных организаций и др.);

- центром по организации консультационной, методической и внедренческой помощи муниципалитетам, объединившимся в совет для решения своих общих проблем.

К внутренним же факторам можно отнести:

1) Отсутствие у муниципалитетов острой необходимости объединения ресурсов, не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому, что законодательство дает другие возможности, например, передачу полномочий от менее обеспеченных к более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений – муниципальным районам). Эту возможность поселения часто используют, причем, передают, фактически, без средств возмещения расходов. Такая модель для межмуниципального сотрудничества неэффективна, так как необходимо иметь хотя бы минимальный набор ресурсов (денежных, материальных, кадровых), которые пойдут в оборот.

2) Отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.

Устранение и первого, и второго блоков причин вполне под силу государству. Таким образом, на наш взгляд, стимулирование развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества должно осуществляться в следующих направлениях:

- наделение межмуниципальных ассоциаций правом законодательной инициативы;

- устранение правовых барьеров развития межмуниципальных хозяйственных обществ (решение проблемы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах учредительства хозяйственных обществ; гармонизация допустимых форм межмуниципальной кооперации, определяемых общим и специальным гражданским законодательством и муниципальным законодательством);

- обеспечение методической поддержки со стороны государства и экспертного сообщества создания проработанных технологий межмуниципального сотрудничества с учетом зарубежного опыта;

- создание стимулов для муниципальных образований по использованию форм межмуниципальной кооперации для целей повышения эффективности управления муниципальным имуществом и расходования бюджетных средств.

Поэтому в целях развития межмуниципального движения необходимо активно тиражировать опыт лучших советов муниципальных образований, а также поддерживать тех, кто активен, но еще не имеет достаточного опыта. Например, информируя их не только о лучшем российском опыте, но и о возможностях, которые есть у Советов муниципальных образований, как ассоциаций, по развитию дополнительных источников дохода, которые они могли бы направлять на развитие межмуниципального сотрудничества, как то демонстрирует зарубежный опыт.

В настоящее время необходимо создать такой механизм межмуниципального экономического сотрудничества, который позволит улучшить социально-экономическое положение муниципальных образований на основе их взаимодействия, повысить эффективность управления муниципальными образованиями, способствовать развитию организационной самостоятельности местного самоуправления

Литература

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30.12.2008г). М. Проспект, 2009. С.32.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.- М. Проспект, 2009.

Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере// Настольная книга для муниципальных политиков/Под ред. Е.С. Шургиной, В.А.Савицкого. М., 2009. С.266

Межмуниципальное движение в России: аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». М. ОЛМА Пресс, 2009. С.67

Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Институт муниципального управления / Под. ред. Кириллова Ю.В. Обнинск: Институт муниципального управления, 2008. С 97.

Бабичев Константин Николаевич

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Если крупные города были названы чудовищами, приговорёнными к непрерывному росту (по выражению французских географов Ж. Боже-Гортье и Ж. Шабо), то агломерации – близкие скопления городов – являются настоящими титанами. Многих такой рост пугает, результатом чего служит яростная критика таких образований. Агломерации считают результатом несистематичного роста городов, растекающемуся как маслянистое пятно. Разбухающий мегаполис, поглощающий скопление окружающих его поселений-спутников уподобляют губительным болезням или стихийным силам природы. Это как сошедшая лавина или неудержимое наводнение, сметающее все, что станет на пути. Французский географ – исследователь агломераций Мишель Руже назвал агломерации «раковой формой градостроительных образований».

Известны и обратные точки зрения. Агломерации описываются как оптимальные формы современного расселения, с глубоким будущим, полагая, что они решат проблему несистемных расселений и улучшат жизненные условия.