

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

© 2009 М.П. Стешина*

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество, вопросы местного значения, программа развития, стратегия социально-экономического развития, пространственное развитие территории.

Дано обоснование понимания межмуниципального сотрудничества как фактора стратегического развития территорий. Отмечена важность определения стратегических целей и задач муниципалитетов. Представлен перечень стратегических и программных документов муниципальных образований Похвистневского субрегиона Самарской области, рассмотрено их соответствие Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2020 г. Выявлена недооценка муниципалитетами пространственного развития как стратегического приоритета и межмуниципального сотрудничества как функции местного самоуправления.

В настоящее время большинство ученых и экспертов рассматривают межмуниципальное сотрудничество как взаимодействие муниципальных образований в лице их представителей или органов управления в целях координации, более эффективного осуществления своих прав и интересов, решения муниципальных задач.

Выбрав нужную форму межмуниципального взаимодействия, согласовав интересы сотрудничающих муниципальных образований и следуя основным принципам межмуниципального сотрудничества, муниципалитеты стремятся улучшить социально-экономическое развитие “своей” территории, повысить качество жизни “своего” населения.

Поскольку межмуниципальное сотрудничество осуществляется в интересах социально-экономического развития каждого из взаимодействующих муниципальных образований, оно может рассматриваться как фактор стратегического развития территорий. Представляется очевидным, что цели становления и развития межмуниципального взаимодействия должны быть непосредственно увязаны с выбранными стратегическими ориентирами развития каждого из муниципалитетов. Этим и определяется стратегическая целесообразность межмуниципального взаимодействия: увязкой целей рассматриваемого сотрудничества с целями концепций стратегического развития муниципальных образований и учетом влияния внешних факторов на

сотрудничающие муниципальные образования. А понятие стратегической целесообразности муниципального взаимодействия можно трактовать как диалектическое единство необходимости и возможности сотрудничества муниципальных образований, рассматриваемого как элемент механизма реализации целей их стратегического комплексного социально-экономического развития¹.

На основе стратегии развития осуществляется выявление и оценка внутренних для муниципального образования потребностей и интересов; определение внешних субъектов (потенциальных для сотрудничества), выявление и оценка их потребностей и интересов. В результате определяются возможные направления межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, обозначение стратегических целей и задач, направлений развития является очень важным как для каждого муниципального образования, так и для организации межмуниципального сотрудничества. Однако стратегические документы есть далеко не у каждого муниципалитета. Федеральный закон² от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” относит принятие комплексных планов и программ социально-экономического развития муниципального образования к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления.

* Стешина Марина Петровна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
e-mail: nauka@mail.ru.

Изучение стратегических и программных документов, действующих на территории муниципальных образований Похвистневского субрегиона Самарской области (включаящего г.о. Похвистнево, муниципальные районы Похвистневский, Камышлинский, Клявлинский), показало, что отдельные муниципалитеты уделяют различное внимание проблемам стратегирования собственного социально-экономического развития.

Из данных таблицы 1 видно, что долгосрочные стратегии социально-экономического развития разработаны только в г.о. Похвистнево и Похвистневском муниципальном районе (приняты в 2002 и 2005 годах, соответственно). При этом городской округ Похвистнево является единственным муниципальным образованием в Похвистневском субрегионе, в котором в дополнение к стратегии действует комплексная программа социально-экономического развития территории (принята в 2006 году). В муниципальном районе Камышлинский только в прошлом году была принята программа социально-экономического развития района на 2008-2012 годы. До этого в районе действовала программа развития сельскохозяйственных предприятий муниципального района Камышлинский на 2002-2006 годы.

Комплексным программным документом, определяющим развитие муниципального района Клявлинский на среднесрочную перспективу, условно можно считать программу развития сельскохозяйственного производства Клявлинского района на 2008-2012 годы (принята в 2008 году), поскольку, во-первых, сельское хозяйство является ведущей отрас-

лью экономики района, а во-вторых, в перечне основных целей в данной программе значится не только развитие агропромышленного комплекса, но и повышение занятости и уровня жизни сельского населения; сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов; улучшение кадрового и информационного обеспечения развития АПК; повышение обеспеченности сельского населения питьевой водой и уровня газификации домов природным газом за счет восстановления и наращивания потенциала социальной и инженерной инфраструктуры села. Ранее в Клявлинском районе не действовала аналогичная программа на 2002-2006 годы.

Изучение стратегических и программных документов муниципальных образований Похвистневского субрегиона показало, что они в основном направлены на достижение следующих целей:

- ◆ создание благоприятных условий для развития экономики территории;
- ◆ повышение уровня жизни населения;
- ◆ развитие социальной инфраструктуры;
- ◆ создание условий для удовлетворения потребностей населения в качественных жилищных и коммунальных услугах;
- ◆ улучшение экологической ситуации.

В трех муниципальных образованиях (кроме Клявлинского района) в рамках стратегий или комплексных программ развития предполагается также решать задачи укрепления здоровья населения.

Система стратегических векторов развития Самарской области закреплена в рамках

Таблица 1

Организация стратегического планирования развития муниципальных образований Похвистневского субрегиона

Муниципальное образование	Название документа	Год принятия документа
Городской округ Похвистнево	Стратегия социально-экономического развития города Похвистнево до 2015 года	2002
	Областная целевая программа социально-экономического развития городского округа Похвистнево на 2006-2010 годы	2006
Муниципальный район Похвистневский	Стратегия социально-экономического развития Похвистневского района до 2015 года	2005
Муниципальный район Камышлинский	Программа социально-экономического развития муниципального района Камышлинский на 2008-2012 годы	2008
Муниципальный район Клявлинский	Программы развития сельскохозяйственного производства Клявлинского района на 2008-2012 годы	2008

Наличие в программных документах муниципальных образований стратегических приоритетов, характерных для Самарской области в целом

Наименование программного документа	Наличие в программном документе следующих стратегических приоритетов:		
	Развитие человеческого потенциала	Обеспечение экономического роста	Пространственное развитие территорий
Стратегия социально-экономического развития города Похвистнево до 2015 года	+	+	+
Областная целевая программа социально-экономического развития городского округа Похвистнево на 2006-2010 годы	+	+	+
Стратегия социально-экономического развития Похвистневского района до 2015 года	+	+	-
Программа социально-экономического развития муниципального района Камышлинский на 2008-2012 годы	+	+	+
Программы развития сельскохозяйственного производства Клявлинского района на 2008-2012 годы	+	+	-

Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2020 года и состоит из следующих крупных блоков целей:

- ◆ развитие человеческого потенциала;
- ◆ обеспечение экономического роста;
- ◆ пространственное развитие.

Стратегический приоритет “Обеспечение экономического роста” в том или ином виде присутствует во всех имеющихся стратегических и программных документах социально-экономического развития муниципальных образований Похвистневского субрегиона с упором на развитие традиционных отраслей специализации, развитие туристско-рекреационной сферы, малого бизнеса и предпринимательства.

Наиболее широко в муниципальных программных документах представлен стратегический приоритет “Развитие человеческого капитала”, наименее широко - “Пространственное развитие”. Только два муниципалитета отметили данный приоритет в своих документах, хотя он не менее актуален и значим (таблица 2).

Пространственное развитие способно выступить как эффективное средство “расшировки” интенсивно обсуждаемых, ключевых проблем развития территорий³. Среди них формирование региональной политики в ее территориальном аспекте, вопрос укрупнения внутриобластных территорий; выявление точек (узлов) роста, вопрос о выборе мест уп-

равленческих центров; согласование интересов и потребностей в социальной сфере, в формировании рынка труда и в области внутренней и внешней миграции. Стимулировать же и реализовывать такой стратегический приоритет как пространственное развитие невозможно без тесного межмуниципального взаимодействия.

Согласно данным табл. 2 только в двух муниципальных образованиях (г.о. Похвистнево и муниципальный район Камышлинский) органы местного самоуправления предполагают развивать взаимовыгодные направления сотрудничества с соседними муниципальными образованиями.

А ведь межмуниципальное сотрудничество является весьма важной функцией местного самоуправления, предназначенной путем межтерриториальной интеграции и кооперации достигать целей социального и экономического развития муниципальных образований, которые тесно связаны с целями сотрудничества муниципалитетов друг с другом. Последние носят вторичный подчиненный характер по отношению к первым, что в полной мере соответствует принятой трактовке межмуниципального взаимодействия как фактора стратегического развития каждого из муниципалитетов.

Отметим и то, что межмуниципальное сотрудничество может носить как стратегичес-

кий, так и нестратегический характер. Представляется, что характер сотрудничества зависит от задач, решению которых будет способствовать межмуниципальное взаимодействие. Если речь идет о решении стратегических задач, обозначенных соответствующим документом, то это представляет собой пример стратегического взаимодействия. Если же межмуниципальное сотрудничество обеспечивает решение функциональных задач, связанных с непосредственным выполнением законодательно закрепленных за муниципальным образованием функций, то эти взаимосвязи стратегического характера не носят, их можно назвать "предметно-функциональными".

Именно такой (предметно-функциональный) вид связи наиболее распространен на территории Похвистневского субрегиона, представлен передачей части полномочий по решению вопросов местного значения одного муниципалитета другому (а именно, сельское поселение - муниципальному району, к которому оно относится) и нормативно закреплен соответствующими соглашениями.

Достаточно тесно сотрудничают между собой г.о. Похвистнево и Похвистневский район в сфере образования, здравоохранения и других социально-ориентированных направлениях, являясь соучредителями совместных учреждений. По другим сферам, таким как торговля, связь и т.п., взаимосвязи существуют, но не имеют официального оформления.

Ни одно из направлений сотрудничества не обозначено в стратегических и программных документах муниципалитетов. Не признан сам факт межмуниципального взаимодействия.

Слабо развиты и нормативно не закреплены взаимосвязи между муниципальными районами субрегиона, хотя потребность в них

есть и выражена она дефицитом ресурсов для собственного развития, а также стремлением усилить и расширить имеющиеся конкурентные преимущества, но уже не в рамках отдельного муниципалитета, а субрегиона в целом. Поскольку муниципальные образования такого уровня должны не конкурировать между собой, а кооперировать и интегрировать для достижения более высокого уровня социально-экономического развития.

Таким образом, исследование показало, что пока направление "межмуниципальное сотрудничество" не прописано в большинстве стратегических и программных документов муниципалитетов и, следовательно, существующие муниципальные связи, согласно определению характера сотрудничества, нельзя считать стратегическими. Тем не менее, межмуниципальная интеграция возникает и существует именно для того, чтобы следовать интересам участвующих в сотрудничестве муниципальных образований, способствуя их социально-экономическому развитию. Поэтому можно смело утверждать, что в современных условиях межмуниципальное сотрудничество является важнейшим фактором стратегического развития каждого из муниципалитетов и интегрированной территории в целом.

¹ *Рохчин В.Е., Шураев В.В., Знаменская К.Н.* Стратегическое управление муниципальным образованием: межмуниципальное взаимодействие: Монография. СПб., 2005. С. 58.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kodeks.ru/>.

³ *Глазычев В., Щедровицкий П.* Россия. Пространственное развитие [Электронный ресурс] / Центр стратег. исследований Приволж. федер. округа. Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/32/1>.