

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ АКТИВИЗАЦИИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕГИОНЕ (на примере Самарской области)**

© 2009 Е.Н. Королева, М.П. Стешина\*

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, Самарская область, Похвистневский субрегион, местное самоуправление, организационно-экономический механизм, стратегическое планирование, объединения муниципальных образований, аутсорсинг муниципальных функций.

Предложен организационно-экономический механизм развития межмуниципального сотрудничества, включающий в себя: закрепление основ, конкретных направлений и инструментов реализации межмуниципального сотрудничества в документах стратегического характера; создание объединения муниципальных образований; принятие Положения о порядке участия муниципальных образований в организациях межмуниципального сотрудничества; разработку системы соглашений; активизацию инструмента межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций; оптимизацию системы аутсорсинга муниципальных функций; развитие “неформальных” методов межмуниципального взаимодействия.

Достижение целей развития межмуниципального сотрудничества, эффективная реализация конкретных проектов взаимодействия территорий предполагают разработку действенного организационно-экономического механизма, основу которого должны составлять инновационные технологии межмуниципального взаимодействия<sup>1</sup>.

Данный механизм подразумевает, в первую очередь, использование инструментов, призванных оптимизировать процессы согласования интересов, координации действий муниципальных образований и их органов, что послужит основой повышения качества решения вопросов местного значения. Одновременно предполагается реализация уже доказавших на практике свою эффективность методов, обеспечивающих более четкое и слаженное взаимодействие муниципальных образований с органами власти субъекта Российской Федерации, территориальными представительствами органов государственной власти, бизнес-структурами и местным населением (формирование “переговорных площадок”, социологические и экспертные опросы, конкурсные проекты и т.д.).

Первостепенное значение имеет закрепление как основ межмуниципального сотрудничества, так и конкретных направлений и инструментов его реализации в документах

стратегического характера, содержащих перспективы социально-экономического развития муниципальных образований.

Федеральный закон 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 и утверждение отчетов об их исполнении к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления. Вместе с тем, современной теорией и практикой управления выработан ряд общих положений разработки стратегии местного экономического развития, соблюдение которых увеличивает вероятность успеха. В числе наиболее важных из них можно выделить: 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 задач. Между интересами органов местного самоуправления и интересами органов государственной власти региона в процессе разработки и реализации стратегий развития как отдельного муниципального образования, так и региона в целом, можно выявить целый ряд противоречий: эконо-

\* Королева Елена Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета; Стешина Марина Петровна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: ser10348@rol.ru.

мические, социальные, бюджетные, политические и др. Отсутствие согласованности, взаимного учета приоритетов развития территорий муниципальных образований и региона, включающего данные муниципалитеты, влечет за собой нарушения сбалансированного развития территории, недостижения ряда запланированных показателей. Как следствие, это приводит к сдерживанию темпов экономического развития всего региона.

В муниципалитете стратегия развития должна разрабатываться, и реализовываться совместными усилиями органов местной власти, представителей частного бизнеса и государственных предприятий, общественных и научно-образовательных организаций. Выделение проблемно-содержательных направлений в структуре планов социально-экономического развития муниципальных образований должно осуществляться с учетом программ и планов, принимаемых на вышестоящих уровнях управления, а также сведений о проектах планов и программ развития, получаемых от предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования. Кроме того, срок действия программных документов муниципального образования также целесообразно определять исходя из периодизации стратегий и программ, разрабатываемых на уровне субъекта Федерации.

Так, изучение стратегических и программных документов, действующих на территории муниципальных образований Похвистневского субрегиона Самарской области<sup>2</sup>, показало, что отдельные муниципалитеты уделяют различное внимание проблемам стратегирования собственного социально-экономического развития (см. таблицу).

Сегодня все острее ощущается необходимость разработки стратегических документов муниципальных образований региона с учетом социально-экономического развития соседних территорий, имеющих и актуальных в перспективе ресурсных, миграционных, социальных, экономических, инфраструктурных, институциональных межмуниципальных связей.

Рассмотрим возможные формы нормативно-правового и соответствующего организационного оформления межмуниципального сотрудничества на примере Похвистневского субрегиона.

1. Создание объединения (в рамках предписанных федеральным законодательством форм) муниципальных образований, в состав которого войдут г.о. Похвистнево, Похвистневский, Камышлинский и Клявлинский муниципальные районы, а также (если будет признана такая необходимость) поселения в рамках субрегиона. Данное объединение посредством образованных в его рамках специальных органов сможет координировать принятие решений по общим вопросам социально-экономического развития в рамках субрегиона, проводить политику согласования взаимных интересов, разрабатывать различные межмуниципальные проекты.

2. Разработка и последующее утверждение во всех муниципальных образованиях субрегиона Положения о порядке участия муниципалитета в организациях межмуниципального сотрудничества. Данный рамочный документ (форма которого для всех муниципалитетов субрегиона должна быть идентичной) должен закрепить понятие “межмуниципальное сотрудничество”, цели создания организаций межмуниципального сотрудни-

**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

чества (например, выражение и защита общих интересов муниципальных образований, содействие развитию местного самоуправления, представление интересов муниципальных образований в органах государственной власти, объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, обмен опытом в области организации и осуществления местного самоуправления, повышение эффективности решения вопросов местного значения и т.д.). В Положении целесообразно прописать формы осуществления межмуниципального сотрудничества, в частности возможность создания (учреждения) межмуниципальных объединений с органами местного самоуправления иных муниципальных образований, заключение договоров и соглашений об установлении межмуниципальных связей и отношений, а также организационно-правовые формы межмуниципальных объединений.

Обязательной в рамках данного Положения представляется регламентация порядка принятия решения об участии муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества созданных в форме коммерческих и некоммерческих организаций (каким нормативным актом принимается решение, кто может выступать инициатором процесса, требования к проектам учредительных документов, финансово-экономическому обоснованию участия муниципалитета в организации межмуниципального сотрудничества и т.д.), непосредственно порядка участия в таких организациях, инициирования реорганизации и прекращения участия в организациях межмуниципального сотрудничества.

Отдельным вопросом следует предусмотреть процедуры расходования средств на межмуниципальное сотрудничество. В том числе необходимо закрепить порядок оплаты членских взносов и иных платежей, установленных учредительными документами организаций межмуниципального сотрудничества, передачи имущества, денежных средств в качестве вступительных взносов создаваемой организации межмуниципального сотрудничества.

Утверждение подобного Положения позволит сформировать единую для всех муниципальных образований субрегиона нор-

мативную базу участия в организациях межмуниципального сотрудничества, что выступает необходимым условием эффективной реализации стратегии.

3. В рамках закрепленных общих положений целесообразно принятие правовых актов (преимущественно в форме соглашений) по отдельным вопросам социально-экономического развития территорий Похвистневского субрегиона, решаемым посредством инструментов межмуниципального сотрудничества.

В настоящее время межмуниципальные связи, оформленные в виде соглашений о передаче полномочий, реализуются по отдельным вопросам местного значения между поселениями и муниципальными районами субрегиона. На уровне муниципальных районов (и г.о. Похвистнево) подобные соглашения практически отсутствуют, хотя есть и исключения, например, соглашение о взаимодействии по выполнению территориальной программы государственных гарантий оказания населению городского округа Похвистнево и муниципального района Похвистневский Самарской области бесплатной медицинской помощи. Очевидно, что заключение подобных соглашений позволило бы объединить ресурсы муниципальных образований в целях более эффективного решения вопросов местного значения.

В связи с этим представляется необходимым сформировать межмуниципальные рабочие группы по основным отраслевым направлениям перечня вопросов местного значения (социальный блок, инфраструктурный, экономический и т.д.), которые проведут анализ и дадут оценку возможности объединения управленческих усилий и ресурсов (в том числе финансовых), что найдет свое нормативное закрепление в заключении соответствующих соглашений.

4. Перспективной организационной формой межмуниципального сотрудничества является создание хозяйственных обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью и закрытых акционерных обществ, а также некоммерческих автономных организаций и фондов.

Так, в настоящее время на территории субрегиона действуют некоммерческое партнерство "Содействие" и ООО "Нефтяник".

Предметом деятельности партнерства является поддержка и содействие развитию субъектов предпринимательства на территории г.о. Похвистнево и Похвистневского района. Учредителями ООО «Нефтяник» выступают г.о. Похвистнево и муниципальный район Похвистневский. Предметом его деятельности являются создание условий для массового отдыха жителей, организация обустройства мест массового отдыха населения, отдыха детей в каникулярное время, осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью и т.д. Обе организации показали достаточно высокую эффективность в совместном решении вопросов местного значения, что свидетельствует о необходимости расширения сферы применения данной формы межмуниципального сотрудничества в ходе реализации стратегии. В частности, перспективным является создание межмуниципальных хозяйственных обществ для решения вопросов транспортного обслуживания населения, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, создания условий для развития сельскохозяйственного производства и т.д.

Значителен потенциал автономных учреждений как инструмента консолидации ресурсов муниципальных образований в целях реализации отдельных отраслевых направлений местной социально-экономической политики, когда вместо традиционного варианта решения вопросов местного значения, основанного на наличии в структуре муниципальных администраций отраслевых отделов (специалистов), образуются межмуниципальные агентства по реализации тех или иных вопросов местного значения.

5. Одной из форм осуществления межмуниципального сотрудничества может являться аутсорсинг муниципальных функций. В условиях ограниченности ресурсов применение аутсорсинга целесообразно в отношении вспомогательных муниципальных функций (бухгалтерский учет, юридические услуги, размещение заказов на поставки товаров для муниципальных нужд и т.д.).

В связи с этим возможны четыре подхода к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций.

◆ передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторон-

ней организации на контрактной основе. При этом создаются предпосылки для экономии бюджетных средств благодаря снижению суммарных затрат на выполнение той или иной функции. Это особенно актуально для бюджетов поселений по исполнению такой функции, как размещение заказов на поставки товаров для муниципальных нужд, что позволило бы обеспечить формирование и размещение сводного межмуниципального заказа на основные виды товаров и услуг;

◆ разделение вспомогательных функций между администрациями одного уровня на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных вспомогательных функций и, как следствие, роста производительности труда и снижения суммарных затрат. Кроме того, подобный подход позволяет смягчить кадровую проблему реформирования местного самоуправления;

◆ осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе. Этот подход особенно актуален при наличии сложностей, связанных с формированием кадрового состава и материально-технической базы поселенческих администраций. Перенос некоторых функций на районную администрацию даст возможность выполнять обозначенные функции наиболее эффективно. На основе аутсорсинга возможно привлечение и областных органов исполнительной власти к разработке межмуниципальных программ и проектов. Кроме того, созданные областные структуры исполнительной власти, как, например, Департамент конкурсов и аукционов, могли бы осуществлять эти функции применительно ко всем бюджетам бюджетной системы региона;

◆ смешанное разделение функций, предполагающее сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной или поселенческой администрацией.

6. Реализация стратегических направлений межмуниципального сотрудничества в Похвистневском субрегионе ввиду их комплексного характера характеризуется участием не только органов местного самоуправле-

ния, но и представителей бизнес-сообщества, органов государственной власти. В связи с этим возникает объективная необходимость задействования не только описанных выше формализованных инструментов межмуниципального сотрудничества, но и так называемых “неформальных” видов взаимодействия.

Так, содействие формированию перспективных производственных кластеров (лесного, агропромышленного и др.) на территории Похвистневского субрегиона должно предусматривать создание соответствующих координационных органов нескольких муниципальных образований, активно участвующих в реализации проектов. Возможно использование и иных форм межмуниципального сотрудничества, например, совместных совещаний глав муниципальных образований, председателей представительных органов муниципалитетов, отраслевых специалистов местных администраций (в том числе с участием бизнесменов, экспертов, представите-

лей органов государственной власти) в ходе реализации отдельных стратегических направлений и инвестиционных проектов.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. на 18 окт. 2007 г.). Режим доступа: <http://www.kodeks.ru/noframe>; Буссе Ю. Межмуниципальное сотрудничество: виды, задачи, формы и опыт // Город. управление. 2005. № 2; Серебренникова А.С. Межмуниципальное сотрудничество: Проблемы дефиниции и организационно-правовых форм // Сиб. юрид. вестн. 2004. № 2. Режим доступа: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik>.

<sup>2</sup> Согласно стратегическим ориентирам пространственного развития Самарской области выделены девять территориальных кластеров - субрегионов. Похвистневский субрегион расположен на северо-востоке области и включает в себя четыре муниципальных образования: городской округ Похвистнево, Камышлинский, Клявлинский и Похвистневский муниципальные районы.

*Поступила в редакцию 30.06.2009 г.*