

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В САМАРСКО-ТОЛЬЯТТИНСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

© 2012 Ю.В. Павлов\*

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, пространственное развитие, городские агломерации, система управления агломерациями.

Межмуниципальное сотрудничество есть основа для выстраивания системы управления развитием городских агломераций. Рассматривается опыт использования межмуниципального сотрудничества как инструмента регулирования развития Самарско-Тольяттинской агломерации.

Для получения региональной экономикой должного эффекта от наличия городской агломерации необходимо располагать набором управленческих механизмов, дающих возможность регулировать и направлять развитие агломераций в социально-экономическом, политическом и пространственном аспектах. Исходя из того, что агломерация - это всегда совокупность муниципальных образований, механизмом управления развитием агломераций является межмуниципальное сотрудничество, возникающее между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.

По мнению В. Глазычева, «агломерация - это... высшая форма межмуниципального сотрудничества, его финальное оформление, когда повседневные связи поселений разного ранга уже достаточно крепки»<sup>1</sup>.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, допускаются следующие организационно-правовые формы межмуниципального сотрудничества (далее - ММС)<sup>2</sup>:

♦ коллективные формы (ассоциации, союзы, советы);

♦ 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.);

♦ организационно-хозяйственные формы (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, а также создание самостоятельных хо-

зяйствующих субъектов: автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ (ООО, ЗАО)).

Мы рассматриваем ММС именно с точки зрения участия в нем органов власти муниципалитетов, а не иных экономических субъектов. В противном случае любая внешняя связь экономических субъектов муниципалитета может быть рассмотрена как ММС, что вступает в противоречие с правовой логикой Федерального закона № 131-ФЗ<sup>3</sup>.

Городскую агломерацию можно рассмотреть с разных точек зрения. Можно проанализировать социально-экономические связи между населенными пунктами агломерации, а можно рассмотреть агломерацию и процессы в ней как объекты, которыми необходимо уметь управлять муниципальным органам власти.

Управлять процессами в городской агломерации возможно только при согласованном участии всех муниципалитетов агломерации. Механизм такого управления - ММС. Соответственно, если ММС в агломерации отсутствует, то де-факто развития агломерации как единого объекта не происходит.

Как правило, идет запаздывание между развитием экономических агломерационных связей, образуемых невластными субъектами экономики, и развитием сотрудничества между органами власти агломерационных населенных пунктов.

Соответственно, агломерация может давать экономический эффект и существовать с экономической точки зрения (так как реальный синергетический эффект налично), но при этом в агломерации может быть совсем не проработан механизм кооперативного раз-

\* Павлов Юрий Владимирович, аспирант Самарского государственного экономического университета.  
E-mail: pavlov-mlad@mail.ru.

вития населенных пунктов, входящих в агломерацию. Отсюда агломерация не образует собой единого объекта управления, а развивается автономными частями, направление развития которых может даже противоречить интересам друг друга. В таком случае агломерация как единое образование не существует, так как синергетический эффект от кооперации муниципалитетов агломерации отсутствует.

Поэтому до тех пор, пока межмуниципальное сотрудничество не налажено, говорить об агломерации как о едином объекте управления пространственным развитием экономических, социально-демографических процессов не представляется возможным<sup>4</sup>.

Действительно, с социально-экономической точки зрения любая агломерация перестает получать синергетические эффекты, как только прекращается взаимодействие ее частей. Такая агломерация, несмотря даже на близкое пространственное расположение ее частей, перестает быть агломерацией в подлинном смысле слова. То есть с социально-экономической точки зрения, агломерация – это в первую очередь наличие процессов взаимодействия частей, а не совокупность статичных элементов в виде муниципальных образований.

С управленческой точки зрения агломерация становится агломерацией только при наличии целенаправленных усилий местного самоуправления в налаживании межмуниципальных связей, оформления этих усилий соответствующими документами, при наличии действующей системы координации этих усилий<sup>5</sup>. То есть с точки зрения управления, агломерация – это в первую очередь налаженная система межмуниципального взаимодействия ее частей.

Управление агломерацией не может ограничиваться простой статистической работой по подсчету стихийно развивающихся социально-экономических и иных связей.

Можно выделить следующие этапы в развитии агломерации как объекта управления:

- 1) отсутствие межмуниципальных связей;
- 2) наличие межмуниципальных связей между отдельными элементами агломерации;
- 3) наличие скоординированной системы межмуниципальных связей муниципалитетов, входящих в агломерацию.

При этом агломерация является не уникальной формой ММС, но скомбинированным развитием форм ММС, перечисленных в Федеральном законе № 131-ФЗ<sup>6</sup>.

Управлять можно развитием агломерации при помощи ММС. Но можно и управлять самим ММС, задавая ориентиры его развития и т.п. Отсюда отсутствие управления и координации ММС не является признаком отсутствия объекта управления, так как могут присутствовать разрозненные и нескоординированные проявления ММС. Но вот отсутствие самого ММС является признаком того, что синергетический эффект от выгодного расположения муниципалитетов не проявляется, а значит отсутствует и сама агломерация (если одним из условий ее выделения является именно получение выгоды от совместного расположения).

Рассмотрим развитие ММС как объекта управления на примере Самарско-Тольяттинской агломерации (далее – СТА). Для этого проанализируем развитие межмуниципальных связей между “ядрами” СТА (Самара, Тольятти, Жигулевск, Кинель, Волжский, Ставропольский, Красноярский, Кинельский районы), а также то, насколько отражены задачи по формированию ММС агломерации в стратегических документах СТА и “ядер” СТА<sup>7</sup>.

Отмечая, что такой подход к исследованию роли ММС в развитии агломерации является достаточно новым, укажем, тем не менее, на ряд работ, посвященных вопросам оценки межмуниципальных связей<sup>8</sup> и разработке перспективных направлений активизации ММС в Самарской области<sup>9</sup>.

*Коллективная форма* ММС в “ядрах” СТА развита слабо. Самара и Тольятти входят в группу различных организаций муниципалитетов, однако этот факт остается малозначимым для развития ММС СТА. Так, Самара входит в ММС “Ассоциация городов Поволжья”, куда входят еще 11 муниципалитетов. Однако среди них нет ни одного, входящего в СТА, поэтому значение ММС в рамках Ассоциации для СТА – минимальное<sup>10</sup>.

Самара входит также в “Союз Российских Городов”, как и Тольятти, но там нет ни Жигулевска, ни Новокуйбышевска. Хотя одной из целей деятельности Союза декларируется межмуниципальное сотрудничество, на деле значимой деятельности по консолида-

ции интересов на этой площадке не заметно. По крайней мере, информационный источник организации - официальный сайт - ничего не сообщает о достижениях Союза, несмотря на то, что одним из проектов является проект "Развитие агломераций - реальный путь повышения эффективности экономики и системы управления РФ"<sup>11</sup>.

Самара и Тольятти также входят в "Международную ассоциацию "Породненные города"<sup>12</sup>, которая никак не задействована в реальном налаживании ММС в СТА.

Одной из потенциальных конечных целей ассоциативной формы ММС может являться формирование общих администраций<sup>13</sup>. Создание единой администрации и развитие ММС являются альтернативами процессу передачи полномочий на вышестоящий уровень или укрупнению муниципалитетов<sup>14</sup>.

То есть ММС в СТА развивается тогда, когда не происходит поглощение муниципалитетом иных муниципалитетов. Так, в г.о. Самара находится целая группа поселков, которые не были упразднены при включении в городской округ<sup>15</sup>. Поэтому де-факто любое муниципальное предприятие Самары обслуживает интересы и жителей этих поселков, предоставляя им общественные блага. Чаще всего межмуниципальные соглашения в таких случаях не заключаются, что не мешает находить в таком положении вещей явные элементы ММС: кооперация муниципалитетов при предоставлении общественных благ.

Похожая ситуация наблюдается и для г.о. Тольятти, окружающего поселок Тимофеевку. Для г.о. Тольятти своеобразным проявлением ММС можно считать наличие единой городской администрации для группы территориально удаленных друг от друга районов (хотя это лишь допущение, так как Тольятти - единый муниципалитет, а не группа муниципалитетов под общим названием). Так, ряд исследователей отмечают о Тольятти: "...Единство города как целого проявляется недостаточно в отношении всех видов связей: трудовых, культурно-бытовых и инфраструктурных, административных... Тольятти в действительности представляет собой конурбацию трех отдельных городов"<sup>16</sup>.

Другая важная форма ММС - *организационно-хозяйственная форма*. Эта форма

является исключительно неразвитой и несправедливо забытой не только на территории СТА, но и в целом по России. Так, в 2009 г., по данным Министерства регионального развития России, в стране насчитывалось только 55 межмуниципальных хозяйственных обществ<sup>17</sup>. Неудивительно, что из 44 муниципальных предприятий г.о. Самара, согласно информации официального сайта администрации, нет ни одного с участием иных муниципалитетов. Это характерно и для Тольятти, согласно официальному сайту администрации Тольятти.

Одним из немногих позитивных примеров использования данной формы ММС является Межмуниципальный фонд поддержки малого предпринимательства Самарской области, располагающийся в Самаре.

В стратегических документах Самарской области уделено внимание формированию межмуниципальных предприятий. Так, стратегической ролью городского округа Новокуйбышевск должно стать усиление значимости этого муниципального образования "как головной территории по реализации межмуниципального проекта по переработке и утилизации всех видов отходов".

Стоит отметить Межмуниципальный проект по строительству комплекса предприятий и мини-заводов по сбору, сортировке и переработке отходов по видам в зависимости от их концентрации на отдельных территориях (затронуты Новокуйбышевск, Чапаевск, Приволжье, Безенчук, Хворостянка).

В планах г.о. Тольятти также есть отказ от большого числа мелких свалок и создание крупных межмуниципальных полигонов захоронения отходов<sup>18</sup>.

Представлены идеи по созданию межмуниципальных предприятий в г.о. Отрадный, Нефтегорск, а также Межмуниципального туристического проекта "Создание туристического комплекса", однако это имеет слабое отношение к "ядрам" СТА.

Позитивным примером является создание единой рабочей группы по развитию г.о. Тольятти и Ставропольского района, которая предлагает реальные проекты по ММС: целевые программы по ММС, ММС по "имиджевым" мероприятиям и т.п.<sup>19</sup>

В СТА пока наиболее развита *договорная форма* ММС. Настоящим толчком для

заключения договоров о ММС и, что самое главное, реального воплощения их идей в жизнь послужил мировой финансово-экономический кризис 2008 г.

Так, г.о. Тольятти пока имеет два основных проекта ММС<sup>20</sup>:

◆ Проект создания особой экономической зоны промышленно-производственного типа на территории муниципального района Ставропольский с общим объемом инвестиций более 50 млрд. руб., завершение которого планируется в 2014 г.

◆ Проект создания технопарка в сфере высоких технологий “Жигулевская долина” в городском округе Тольятти с суммарным объемом вложений в размере 4 млрд. руб., из которых более 3 млрд. руб. - бюджетные средства. Сроком завершения реализации проекта определен также 2014 г.<sup>21</sup>

Хотя создание ОЭЗ, по оценке Координационного совета ТПП г. Тольятти, “результат эффективного межмуниципального сотрудничества”, однако, на деле этот проект пока не закреплен какими-либо документами, развиваясь под надзором региональной и федеральной властей<sup>22</sup>.

При реализации проекта “Жигулевская долина” в рамках ММС было заключено “Соглашение о сотрудничестве по проекту создания инновационного и промышленно-технологического парков на территории городских округов Тольятти и Жигулевск”<sup>23</sup> между Тольятти и Жигулевском.

Наблюдается передача полномочий по обслуживанию населения от одного муниципального образования к другому. Так, Регистративная палата Центрального района Тольятти, а также отделение Пенсионного фонда России Тольятти обслуживают одновременно и население Ставропольского района.

В целом для муниципальных образований СТА характерно запаздывание в принятии важных документов по ММС, по сравнению со скоростью развития социально-экономических связей между немunicipальными экономическими субъектами СТА. Так, для Самары документ, регламентирующий ММС, был принят только 16 июля 2011 г.<sup>24</sup> Лишь в ноябре 2011 г. было заключено межмуниципальное соглашение о сотрудничестве между “ядрами” СТА - Тольятти и Самарой, носящее, однако, скорее рамочный и декларативный характер<sup>25</sup>.

Несмотря на такое развитие договорных форм ММС, есть группа авторов, критикующих эту форму как по существу, так и ее непосредственное использование на практике. По мнению Ю.В. Осинцева, рамочные соглашения ММС нельзя назвать действенной формой межмуниципального сотрудничества<sup>26</sup>, а согласно исследованию Л.Г. Рагозиной, Самара и Тольятти только декларируют в своих документах о ММС, но там отсутствует порядок участия в ММС, фактически, эти документы дублируют Федеральный закон № 131-ФЗ, там нет новых положений<sup>27</sup>.

Как позитивную тенденцию стоит отметить факт повышенного внимания к важности ММС в СТА при формировании *стратегических документов* разного уровня: муниципальных и региональных.

Так, согласно разрабатываемой стратегии развития г.о. Самара до 2025 г., ММС должно занимать важное место при формировании СТА<sup>28</sup>. Отмечается необходимость взаимосвязанного развития городских округов и муниципальных районов в агломерацию. При застройке новых территорий в СТА предлагается опираться не только на Схему территориального планирования Самарской области и разработанную градостроительную документацию муниципалитетов, но и разработать отдельный документ - Консолидированное соглашение между администрациями городских округов Самары, Тольятти и муниципального (соответствующего) района, на территории которого может формироваться новое поселение в рамках агломерации. Уже даже подготовлена первая (возможная) редакция Консолидированного соглашения по освоению межселенных агломерационных территорий для целей малоэтажного строительства.

Делается вывод о том, что при пространственном развитии СТА нужно опираться сразу на группу стратегических документов разного уровня: “Схему территориального планирования Самарской области”, утвержденные генеральные планы городских округов, схемы муниципальных районов, которые обеспечивают взаимодополняемость городских и пригородных проблем и возможность их взаимной компенсации при консолидации муниципальных образований в территориальные агломерации.



Подводя итог, необходимо отметить, что, несмотря на наличие групп документов по ММС, реальное развитие ММС в СТА представлено слабо. Совместные межмуниципальные предприятия фактически отсутствуют. Ассоциативная форма ММС в СТА неразвита, так как нет, например, ассоциации, объединяющей все муниципальные образования СТА. Апогеем развития могла бы послужить единая администрация СТА, которой были бы переданы часть полномочий муниципалитетов по согласованию и развитию территории СТА, однако какой-либо координирующий центр отсутствует до сих пор. Вместе с тем обнаружены и позитивные начатки для последующего развития ММС: группа межмуниципальных соглашений, отражение важности ММС в ряде документов по планированию освоения территорий на уровне региона и муниципалитетов.

Хотя СТА отличается высоким уровнем развития социально-экономических и иных связей между ее составляющими, эти связи на протяжении последних лет складывались часто не благодаря, а вопреки действиям исполнительной власти региона и органов местного самоуправления. Проблемы, связанные с землепользованием, экологией, с распределением финансовых средств, часто зарождались в неумении или в нежелании местных органов самоуправления налаживать ММС, договариваться друг с другом ради единой цели по обеспечению блага своего населения.

В результате, СТА длительное время развивается не в рамках какой-то единой парадигмы, доктрины развития, а “мозаично”, неравномерно, т.е. периодическими скачками, часто без позитивного участия в этом местных органов власти. То есть фактически управление развитием СТА не ведется длительное время, так как отсутствует база реального приложения ММС.

Рассмотренный имеющийся опыт применения форм ММС как необходимых элементов для формирования системы управления развитием агломерации не позволяет говорить о наличии СТА как единого объекта управления. Однако существующие тенденции в заключении все новых межмуниципальных соглашений позволяют надеяться, что этот

вопрос, наконец, попал в поле зрения органов власти и будет активно решаться.

<sup>1</sup> Коваленко А. Начнем с города : интервью с Вячеславом Глазычевым, 1 окт. 2008 г. URL: <http://arch66.ru/articles/ekaterinburg>.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru>.

<sup>3</sup> Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Межмуниципальное взаимодействие в Похвистневском субрегионе Самарской области: современное состояние и перспективы развития // Город. управление. 2008. □ 12. С. 69-75.

<sup>4</sup> Полищук В.И. Успешная практика межмуниципального сотрудничества в целях реализации проекта “Комплексное развитие Красноярской агломерации до 2020 года” // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 125.

<sup>5</sup> Юревич М. Потенциал межмуниципального сотрудничества города Челябинска с окружающими территориями. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/print.html?article.html?168>.

<sup>6</sup> Михайлова М.А. Городская агломерация как новая форма межмуниципального сотрудничества // Известия ИГЭА. 2010. □ 6 (74).

<sup>7</sup> Стратегия социально-экономического развития Самарской области до 2020 года. URL: <http://www.economy.samregion.ru>.

<sup>8</sup> Стешина М.П. Методика оценки межмуниципальных миграционных связей // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2010. □ 6 (68). С. 85-89.

<sup>9</sup> Королева Е.Н., Стешина М.П. Организационно-экономический механизм активизации межмуниципального сотрудничества в регионе (на примере Самарской области) // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2009. □ 9 (59). С. 128-132.

<sup>10</sup> См.: <http://www.agpsamara.ru> (сайт Ассоциации городов Поволжья).

<sup>11</sup> См.: <http://www.urc.ru> (сайт Союза Российских Городов).

<sup>12</sup> См.: <http://www.goroda-pobratimy.ru> (сайт Международной ассоциации “Породненные города”).

<sup>13</sup> Исупова С.С., Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 54.

<sup>14</sup> Рагозина Л.Г. Описание проекта Института экономики города по созданию моделей межмуниципального сотрудничества. URL: <http://www.urbanecomics.ru>.

<sup>15</sup> Территориально-земельный комплекс городского округа Самара и его организация. URL: <http://www.samara2025.ru/96/tzkgosamara.html>.

<sup>16</sup> Генеральный план г. Тольятти : утв. решением Тольяттин. город. Думы от 9 июля 2004 г. □ 1190. URL: <http://dumatlt.ru>.

<sup>17</sup> *Тимченко В.С.* Доклады на заседании Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 10 декабря 2009 года // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 10.

<sup>18</sup> Приложение ко 2-му разделу Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 г. Тольятти. URL: [www.tgl.ru/files/upload/Analiz-2-etap.doc](http://www.tgl.ru/files/upload/Analiz-2-etap.doc).

<sup>19</sup> План работы Координационного Совета ТПП г. Тольятти на период с мая 2011 г. по май 2012 г. Заседание Координационного Совета ТПП г. Тольятти “Вопросы развития территорий. Создание благоприятных условий для развития предпринимательства в г.о. Тольятти и муниципальном районе Ставропольский Самарской области”. URL: <http://www.tgl.ru>.

<sup>20</sup> См.: <http://www.tgl.ru/tgl/meria/ekonomics/uvved.htm> (официальный портал мэрии г.о. Тольятти).

<sup>21</sup> Об утверждении областной целевой программы “Создание технопарка в сфере высоких технологий “Жигулевская долина” в городском округе Тольятти” на 2010 - 2014 годы : постановление Правительства Самар. обл. от 12 мая 2010 г. □ 168. URL: <http://www.adm.samara.ru>.

<sup>22</sup> О создании на территории Самарской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа : постановление Правительства РФ от 12 авг. 2010 г. □ 621. URL: <http://www.adm.samara.ru>.

<sup>23</sup> См.: <http://www.tgic.ru> (Тольяттинский Городской информационный центр).

<sup>24</sup> Приложение к Решению Думы городского округа Самара от 19 июля 2011 г. □ 116 Положение “О порядке участия городского округа Самара в организациях межмуниципального сотрудничества”. URL: <http://www.gorduma.samara.ru>.

<sup>25</sup> Самара и Тольятти заключили соглашение о сотрудничестве. 23 ноября 2011 г. URL: <http://www.samara.ru/read/30477>.

<sup>26</sup> *Осинцев Ю.В.* Доклады на заседании Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 10 декабря 2009 года // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 13-14.

<sup>27</sup> *Рагозина Л.Г.* Межмуниципальное сотрудничество в России: перспективы развития с учетом адаптации зарубежного опыта к возможностям российского законодательства // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 91.

<sup>28</sup> Территориально-земельный комплекс городского округа Самара и его организация. URL: <http://www.samara2025.ru/96/tzkgosamara.html>.

*Поступила в редакцию 12.01.2012 г.*