

Санкт-Петербургский государственный университет

АЛЕКСАНДРОВА Алена Алексеевна

Выпускная квалификационная работа

Роль межмуниципального сотрудничества в развитии городских агломераций

Уровень образования: *бакалавриат*

Направление 05.03.02 «*География*»

Основная образовательная программа СВ.5019.2018 «*География*»

Научный руководитель:
доцент кафедры экономической и
социальной географии СПбГУ, к.г.н.,
Морачевская Кира Алексеевна

Рецензент:
ведущий научный сотрудник отдела
социально-экономической географии
Института географии РАН, к.г.н.,
Глезер Ольга Борисовна

Санкт-Петербург

2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития территории.....	5
1.1. Подходы к определению и опыт исследования межмуниципального сотрудничества	5
1.2. Анализ лучших практик межмуниципального сотрудничества за рубежом.....	16
1.3. Методика изучения роли межмуниципального сотрудничества в развитии агломераций	25
Глава 2. Региональные особенности функционирования механизмов межмуниципального сотрудничества в России.....	27
2.1. Институциональные особенности взаимодействия муниципалитетов в России	27
2.2. Пространственная специфика межмуниципального сотрудничества в России	35
2.3. Специфика межмуниципального сотрудничества в агломерациях.....	48
Глава 3. Межмуниципальное сотрудничество в агломерационных зонах.....	55
3.1. Межмуниципальное сотрудничество в Новосибирской агломерации.....	55
3.2. Межмуниципальное сотрудничество в Самарско-Тольяттинской агломерации	64
3.3. Межмуниципальное сотрудничество в агломерации «Горный Урал».....	71
3.4 Межмуниципальное сотрудничество в Альметьевской агломерации	75
3.5. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития агломераций.....	81
Заключение	83
Список литературы	86
Приложение	91

Введение

Проблемы дефицита материальных ресурсов при растущих объемах властных обязательств и задач, наряду с внешними вызовами являются одними из самых злободневных для системы местного самоуправления. В еще более сложном положении оказываются муниципалитеты городских агломераций, на которые, помимо существующих обязательств, возложена задача по реализации одной из идей общегосударственной стратегии развития – укрепления агломераций в качестве экономических, логистических, научно-образовательных, промышленных и культурных центров. Кроме того, городские агломерации сталкиваются с еще одним ограничением – недостаточной проработкой нормативно-правовой базы их координирования.

Возникающие институциональные и материальные препятствия требуют поиска новых механизмов и инструментов управления развитием как агломерационных зон, так и других типов территорий. В последние годы в обсуждении путей решения данной проблемы среди исследователей, властей и управленцев набирает популярность межмуниципальное сотрудничество. Оно, как вид горизонтальной территориальной интеграции для совместного и оттого более продуктивного использования имеющихся разнородных ресурсов и решения проблем локального характера, представляется перспективным способом пространственного развития и организации территорий. Данные обстоятельства и объясняют актуальность данного исследования, направленного на определение механизма реализации межмуниципального сотрудничества и оценки его эффективности.

Объект исследования – городские агломерации.

Предмет исследования – межмуниципальное сотрудничество в развитии городских агломераций.

Цель работы – выявить роль межмуниципального сотрудничества в развитии городских агломераций.

Для достижения поставленной цели были выделены следующие задачи:

- обобщить теоретические подходы к определению межмуниципального сотрудничества, а также изучить опыт его использования как инструмента развития территории;
- разработать методику исследования роли межмуниципального сотрудничества в развитии агломераций;
- выявить специфические особенности в осуществлении межмуниципального взаимодействия в России;

- проанализировать механизмы функционирования и опыт межмуниципального сотрудничества на примере агломераций разного масштаба.

Эмпирическая база исследования основана на данных из открытых источников:

- законодательная и нормативно-правовая база России и ее субъектов;
- статистические данные Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, Министерства юстиции Российской Федерации
- отчетные материалы администраций субъектов и Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- публицистические материалы электронных ресурсов.

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных ученых географов – Лаппо Г.М., Пузанова А.С., Попова Р.А. и др. И современных ученых-юристов и экономистов – исследователей местного самоуправления – Бабуна Р.В., Михайловой М.А., Одинцовой А.В., Аплатова Ю.М и др.

Методы исследования: картографический, сравнительно-географический, исторический.

При обработке статистических и эмпирических данных были использованы программные продукты: QGIS, ArcGIS, Microsoft Excel, Inkscape.

Глава 1. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития территории

1.1. Подходы к определению и опыт исследования межмуниципального сотрудничества

Эффективность развития страны и качество жизни ее населения определяется множеством факторов. Далеко не последнюю роль в этом играют различные общественные и управленческие институты, создающие и регулирующие правила функционирования всех сфер жизни. В их число входит институт территориальной организации власти низового уровня – местное самоуправление, развитие которого началось в нашей стране с упразднением крепостного права и учреждением земских собраний. В послереволюционные годы модель была радикально трансформирована и ориентировалась на интересы и ресурсы населения в фокусе реализации государственных программ. А форма местного самоуправления постсоветской России (регулируемая законом № 154-ФЗ 1995 г. и последующими его модификациями) проявила себя как малорезультативная и на данный момент в полной мере не выполняющая возложенные на институт задачи и функции драйвера комплексного развития территорий. Это происходит по многим причинам: недостаток различного рода ресурсов, несовершенство законодательной базы, ограниченность полномочий, недостаточное стимулирование локальной самоорганизации и другие. И хоть в основе местного самоуправления лежит идея относительной автономности, в реальности существует множество формальных и неформальных зависимостей от региональных органов государственной власти. Одна из таких зависимостей – финансово-экономическая: по данным мониторинга Министерства финансов России об исполнении местных бюджетов в 2020 году, в структуре доходов муниципальных образований доля безвозмездных поступлений (межбюджетных трансфертов) из бюджетов других уровней с учётом субвенций составила 67,4%. И в последние годы данный показатель постепенно растёт (63,7% в 2017 г., 64,5% в 2018 г., 66,0% в 2019 г.) (Информация о результатах проведения..., 2020). Поэтому одной из актуальных задач является поиск и построение модели деятельности института, расширяющей возможности функционирования органов местного самоуправления и, вместе с этим, увеличивающей эффективность развития подвластных территорий. Одним из таких направлений может стать межмуниципальное сотрудничество, которое в последние годы является предметом широкого обсуждения и в органах власти, и среди других субъектов региональной и муниципальной политики, и в научном сообществе. Логика данных отношений заключается в том, что при интеграции ограниченных ресурсов каждого из муниципальных образований в рамках реализации общих проектов возможно возрастание эффективности деятельности и появление так называемых эмерджентных

свойств. А также за счет синергии, когда эффект от суммы больше, чем просто сумма эффектов.

Несмотря на то, что межмуниципальное сотрудничество в качестве формы взаимодействия муниципальных образований существует в Российской Федерации продолжительное время, законного определения этого явления не представлено, в том числе в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Даются лишь цели его осуществления: «формирование содействия хозяйствующих органов МО, местной власти, советов МО субъекта РФ; представление и отстаивание совместных интересов, в том числе содействие в организации правового сотрудничества с международными ассоциациями; ресурсная консолидация муниципальных образований для совместного решения местных вопросов» (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Более того, сами ученые-практики и теоретики, посвящающие свои множественные труды вопросам межмуниципального сотрудничества, не пришли к единообразному пониманию и определению этого понятия. Таким образом, для возможности дальнейшего изучения данного типа отношений рассмотрим подходы исследователей из разных отраслей науки к детерминации и исследованию межмуниципального сотрудничества.

Так, часть ученых рассматривает межмуниципальное сотрудничество как форму политического взаимодействия. Например, определение российского государственного и муниципального деятеля и юриста Аплатова Ю. М. достаточно ярко характеризует данный подход: «межмуниципальное сотрудничество представляет собой форму взаимодействия органов местного самоуправления смежных территорий, способствующую выражению и защите общих интересов муниципальных образований, эффективному решению задач местного значения и осуществлению прав граждан на местное самоуправление, обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ» (Аплатов, 2009). Эстонский географ Mäeltseemes S. и его соавторы считают, что межмуниципальное сотрудничество – это функция поддержки местной демократии, а главным стремлением в таких отношениях является установление связи между «административной ответственностью и эффективностью затрат» (Mäeltseemes, S., ..., 2013).

Иной подход к определению межмуниципального сотрудничества заключается в рассмотрении названного явления как отношений, основу которых составляют совместные интересы и деятельность в экономической отрасли. Такое мнение, безусловно, наиболее популярно среди ученых-экономистов. Например, экономист Хоменко О. А. подходит к

определению межмуниципального сотрудничества как к «системе экономических отношений, складывающихся между муниципальными образованиями по поводу эффективного использования земельных и природных ресурсов, рационального использования и распоряжения объектами муниципальной собственности, по поводу реализации совместных объектов, направленных на укрепление и развитие экономической базы муниципального образования, развития предпринимательства и привлечения инвестиций» (Хоменко, 2007).

Отметим также еще один, крайне мало разработанный и непопулярный, но всё же существующий подход к определению межмуниципального сотрудничества – социологический. Он подразумевает изучение кооперации муниципалитетов как «социальное взаимодействие, возникающее в процессе установления и развития горизонтальных связей между муниципальными образованиями». Исследователи, придерживающиеся данного подхода, считают межмуниципальное сотрудничество плодотворной формой интеграции, поскольку таким образом «органы местного самоуправления, объединяясь в межмуниципальные организации, могут более точно формулировать и доводить до сведения государственных органов их общие проблемы. В свою очередь, государственная власть также может оптимизировать свои взаимодействия с местным сообществом и выработать согласованную политику в отношении местного самоуправления» (Каримова, 2012).

Однако в самом деле, рассмотренные нами подходы являются скорее частными и специфическими, удобными лишь для изучения конкретных аспектов межмуниципального сотрудничества, но не отражающими всей сути такой интеграции. Большинство же авторов рассматривают межмуниципальное сотрудничество как целостную систему взаимоотношений в социальной, политической, экономической и других сферах, способствующую эффективному развитию территории и решению общих проблем и вопросов на основе образовавшихся связей (Рис.1). Одним из определений, демонстрирующих данный подход, является определение экономиста Михайловой М.А. Она утверждает, что «межмуниципальное сотрудничество – это совместная деятельность муниципальных образований и (или) их органов местного самоуправления, выражающаяся в специфических организационно-правовых формах, в целях взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, при сохранении у муниципальных образований самостоятельного статуса» (Михайлова, 2012). Близкое определение приводят также экономисты А.В. Негодуйко (Негодуйко, 2007), В.В. Левина (Левина, 2017) и М.П. Стешина. Последняя при анализе и

оценке межмуниципальных связей в Самарской области выделяет две трактовки межмуниципального сотрудничества, одна из которых – широкая и подразумевает межмуниципальное сотрудничество «как систему различных эффективных межмуниципальных связей, главной целью построения которых является решение вопросов местного значения» (Стешина, 2010). А в узком смысле слова, по мнению автора, межмуниципальное сотрудничество означает непосредственное объединение организаций муниципальных образований и те формы отношений, что образуются в результате этого объединения – советы и ассоциации.

В целом определения так называемого системного подхода схожи, за исключением главного акцента: часть авторов во главу ставит задачу или цель сотрудничества, другие – методы и средства осуществления поставленной цели или состав участников. В последнюю категорию обычно включаются органы местного самоуправления, муниципальные образования и некоммерческие организации, но крайне редко сюда относят бизнес-структуры. Тем не менее, любое территориальное образование, даже сравнительно небольшое как муниципальное, является площадкой для интеграции разного рода деятельности. Именно здесь происходит жизнедеятельность населения и действуют юридические лица, между которыми ежедневно происходит взаимодействие, установление связей и пересечение многообразных интересов. Стало быть, решение вопросов и проблем локального характера касается интересов населения и бизнеса данного муниципального образования, а значит, и межмуниципальное сотрудничество можно рассматривать как взаимодействие, выходящее за пределы формальных организаций и включающее разные неформальные модели и методы. Определение, учитывающее данные обстоятельства, приводит в монографии «Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России» экономист В.А. Плахота По ее мнению, «межмуниципальное сотрудничество представляет собой комплекс мер в рамках нескольких взаимодействующих муниципальных образований для решения вопросов местного значения, осуществляемых органами местной и государственной власти, а также функционирующими на данной территории населением и бизнес-сообществом» (Плахота, 2019).



Рис 1. Основные подходы к определению межмуниципального сотрудничества (Составлено автором)

Ученые-географы не выделяют собственного подхода к детерминации такого феномена как межмуниципальное сотрудничество. Поэтому в данной работе будем пользоваться определением системного подхода.

В целом вопросы межмуниципального сотрудничества составляют тему исследования достаточного большого количества трудов отечественных и зарубежных авторов, в числе которых и географы, и экономисты, и юристы-правоведы. Последние, в частности, занимаются в основном изучением правовых основ и разработкой методических рекомендаций по организации межмуниципального сотрудничества при реализации полномочий муниципальных образований. Наиболее значимые работы принадлежат ранее упомянутому нами Ю.М. Алпатову, а также российскому политическому деятелю И.В. Бабичеву (Бабичев, 2006, 2009), экономисту и вице-президенту Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Бабуна Р.В. (Бабун, 2009, 2010, 2012), управляющему Союза общин Баварии Буссе Ю. (Буссе, 2005), доктору экономических наук, профессору, главному сотруднику Института системного анализа Российской академии наук В.Н. Лексину (Лексин, 2011) и ряду других ученых, на исследования которых мы будем опираться при рассмотрении институциональных особенностей функционирования механизмов межмуниципального сотрудничества в России.

Другую часть исследований составляют труды более прикладного характера – их авторы (и отечественные, и зарубежные) посвящают свои работы изучению процессов

интеграции муниципальных образований и ее результатов на примере конкретных территориальных образований или субъектов. Говоря о работах, посвященных изучению опыта межмуниципального сотрудничества в зарубежных странах, отметим труд коллектива авторов во главе с Филипе Телешом — политологом кафедры социальных, политических и территориальных наук Университета Авейру об особенностях функционирования механизмов управления и институтов муниципалитетов и их взаимодействия в Европе. В результате исследования авторы подчеркивают разнообразность и неоднородность опыта межмуниципального сотрудничества в европейских странах, однако для всего региона есть и схожие черты: рост кооперативных механизмов как средства инноваций для местного управления; рост инвестиций в эту область почти везде в ЕС; высокое разнообразие форм кооперативных институтов, что делает границы и определения межмуниципального сотрудничества крайне нечеткими, как и в нашей стране; межмуниципальное сотрудничество – один из рабочих инструментов для решения местных проблем при недостатке материальных ресурсов; и ряд других выводов, касающихся как отдельных стран и субрегионов, так и общих европейских тенденций (Teles,..., 2018).

Среди других исследований зарубежных авторов отметим также исследователей Университета Барселоны Bel G., Sebó M., в работе которых проведена попытка оценки воздействия эффекта масштаба, транзакционных издержек и механизмов управления в рамках межмуниципального сотрудничества на стоимость государственных услуг. Исследователи использовали методы мета-регрессионного анализа, а основную базу данных составила статистическая информация европейских государств, а также Нью-Йорка. Их основным выводом стало то, что «один размер подходит не всем»: межмуниципальное сотрудничество может быть экономически выгодным для одних услуг, но абсолютно невыгодным для других. А также то, что межмуниципальное сотрудничество более выгодно для муниципалитетов с небольшой численностью населения, где значительную роль оказывает эффект масштаба (Bel,... 2021).

Существуют зарубежные исследования более мелкого территориального масштаба, посвященные изучению управленческого потенциала межмуниципальных объединений в отдельных странах. Часть авторов данных работ делают вывод об эффективности деятельности муниципалитетов в условиях кооперации (Silva,... 2018) или, напротив, о низкой (Allers,... 2018) или неоднородной эффективности данного инструмента (Vocchino, 2018). Кроме того, существует множество работ, где авторы проводят сравнения институциональных основ и реальных практик двух и более стран. В таких исследованиях посредством изучения опыта часто делаются выводы о факторах, влияющих на

эффективность и интенсивность межмуниципального сотрудничества. Например, в работе авторов Klimovsky D., Meiere O., Mikolaityte J., посвященной сравнению системы межмуниципального сотрудничества в Словакии и Литве, выдвигается предположение о том, что консолидированность структуры органов местного самоуправления влияет на интенсивность кооперации муниципалитетов – чем консолидированнее структура, тем менее интенсивное межмуниципальное сотрудничество (Klimovsky, ..., 2014).

Среди прикладных исследований отечественных авторов также существуют работы, посвященные изучению опыта межмуниципального сотрудничества в странах мира. Их главной целью является изучение эффективных практик для внедрения последних в российские проекты и разработки практических рекомендаций для развития муниципалитетов в целом. Большинство таких исследований демонстрируют, что для более успешной реализации методов межмуниципального сотрудничества в отечественной действительности требуется совершенствование законодательной и нормативной базы, а также подходов к осуществлению главами муниципалитетов своих полномочий. Так, например, «за рубежом законодательная и нормативная база включает в себя несколько сотен документов (около 400 в Финляндии, Дании, Германии), так или иначе затрагивающих вопросы местного самоуправления, в то время как в России лишь около 150 федеральных нормативных актов, содержащих нормы, затрагивающие вопросы осуществления местного самоуправления. Поэтому существует проблема неполного отображения основных положений территориальной кооперации и возникновению спорных вопросов» (Миронова, 2017).

Исследования, посвященные межмуниципальному сотрудничеству в нашей стране, проводятся на разных территориальных уровнях и субъектах. Так, например, в работе экономистов О.С. Москвиной и И.В. Неспановой межмуниципальное сотрудничество исследуется с точки зрения драйвера инвестиционного развития Вологодской области. Авторы приходят к выводу о том, что достижение желаемого эффекта возможно при кооперации «муниципальных образований с высоким и средним уровнем с менее развитыми муниципалитетами, которые будут получать импульсы для привлечения новых инвесторов, формирования новых производств и инфраструктурных объектов, решения социальных проблем» (Москвина, ... 2020). И хоть на первый взгляд такое мнение может быть логичным, в самом деле неясны мотивы сотрудничества более «сильных» муниципальных образований с более слабыми. На наш взгляд гораздо более жизнеспособными могут быть заключения коллег предыдущих авторов – О.А. Козловой и М.Н. Макаровой, которые провели близкое по тематике исследование и произвели оценку потенциала межмуниципального сотрудничества с точки зрения его влияния на

стратегическое развитие территории на примере малого города Красноуфимска Свердловской области (Козлова, ... 2018). Авторы учли возможность реализации проектов не только с муниципалитетами внутриобластного подчинения, но и с муниципальными образованиями соседних субъектов страны. Выводами данного исследования стали заключения о том, что реализация стратегий социально-экономического развития в текущих реалиях дефицита ресурсов может происходить эффективнее при создании связей пространственной организации между муниципалитетами, но при выполнении важного условия: наравне с собственными интересами необходима оценка внешнего окружения, а именно поиск объективных факторов взаимодействия и взаимных интересов.

В целом, оценке эффективности и возможностей межмуниципального сотрудничества в различных субъектах посвящено немало работ. Но кроме этого, исследователей вопросов межмуниципального сотрудничества занимает анализ результативности интеграции в различных типах территориальных образований. В частности, в работе экономиста Е. В. Ильинской была произведена попытка обоснования целесообразности использования межмуниципального сотрудничества в качестве средства повышения конкурентоспособности сельских муниципальных образований. Автор делает «вывод о том, что межмуниципальное сотрудничество является «двигающим» фактором, позволяет знакомиться с эффективными практиками управления, иметь определенную поддержку в трудной ситуации, привлекать инвесторов в свой муниципалитет», поскольку кооперация способна активизировать интенсивное развитие инфраструктуры, улучшить экологическую и социально-политическую ситуацию, то есть так называемые автором «динамичные факторы конкурентоспособности» (Ильинская, 2017). В сущности же, с данными заключениями нельзя ни согласиться, ни опровергнуть, поскольку описанное исследование является в некоторой степени умозрительным, не демонстрирует реальные возможности и эффекты от работы института межмуниципального сотрудничества непосредственно в сельских муниципальных образованиях и требует дальнейшего изучения.

Другая работа, о которой стоит упомянуть в рамках изучения межмуниципального сотрудничества в этом направлении, была представлена И.А. Секушиной. Исследователь, используя системный анализ, экспертный опрос и графический анализ, провела оценку возможности применения межмуниципального сотрудничества в малых и средних городах России. В результате проведенного анализа, автор приходит к выводу о том, что одним из наиболее перспективных направлений развития межмуниципального сотрудничества является предоставление «горизонтальных» межбюджетных субсидий, поскольку таким образом устанавливается возможность «хозяйственного» сотрудничества

(софинансирование различными муниципалитетами совместных проектов, мероприятий и создания межмуниципальных организаций), которое в нашей стране распространено еще не так широко. Помимо этого, автор приводит реалистичные рассуждения о том, что кооперация и сотрудничество является не только решением по возможной активизации механизмов развития территорий, но и потенциально может решать проблему конкурентной борьбы муниципалитетов за дополнительные (конкурсные) бюджетные средства в условиях дефицита собственных. «Поскольку разработка проектной документации для участия в конкурсе является весьма затратной, и многие небольшие муниципальные образования не располагают средствами для этого. Вместе с тем, проблемы муниципалитетов, расположенных на одной территории, весьма схожи, и возможность подачи одной заявки от малого города и соседних сельских поселений, позволила бы достичь значительной экономии ресурсов как на этапе разработки проектной документации, так и на этапе непосредственной реализации проекта» (Секушина, 2021).

И, наконец, выделим еще одно направление исследований в рамках данной темы – изучение сотрудничества муниципалитетов в контексте развития агломераций на территории Российской Федерации. Данный вопрос представляет наибольший интерес для нашей работы, но также приобретает актуальность в текущее время среди научного сообщества. Дело в том, что существующие Стратегии социально-экономического развития многих регионов и Стратегии пространственного развития России отдельным приоритетом устанавливают формирование новых и более интенсивное развитие уже существующих городских агломераций, которые будут исполнять роль торгово-финансовых, логистических, научно-образовательных, промышленных и культурных центров. Становится ясно, что муниципалитеты городских агломераций находятся в непрестом положении, поскольку помимо решения локальных задач и проблем, существует необходимость исполнения идей общегосударственной стратегии развития, и всё это в условиях ограниченности ресурсов, о чем мы уже упоминали ранее. Более того, существующая нормативно-правовая база регулирования городских агломераций еще не проработана в должной мере, в том числе в отношении вопросов межмуниципального сотрудничества. Последнее влечет за собой то, что интерес ученых к проблемам институциональных и нормативно-правовых аспектов межмуниципального сотрудничества агломераций выше, чем к оценке практической значимости и результативности кооперации. Кроме того, относительная «молодость» данного института, вероятно, не давала возможности оценить реальные эффекты. Это и вопросы межмуниципального сотрудничества в немалой степени интересуют ученых-географов, в

частности немало исследований на данную тему проведено исследователями фонда «Институт экономики города» – А.С. Пузановым, Р.А. Попов и их коллегами.

Отметим главный тезис, выдвигаемый исследователями при изучении межмуниципального сотрудничества в контексте развития агломераций. Его положения заключаются в том, что городскую агломерацию в текущий момент можно определять через степень взаимодействия муниципалитетов и рассматривать как особый вид межмуниципального сотрудничества. Упоминаемая нами ранее экономист М.А. Михайлова предлагает понимать агломерацию как новую форму муниципальной кооперации. Форму, которая интегрируется на основе уже существующих видов межмуниципального сотрудничества (Рис.2).



Рис. 2 Место городской агломерации в системе организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества (Источник: Михайлова, 2010)

Исходя из этого возможно определить агломерацию как «объединение муниципальных образований, характеризующееся наличием тесных политических и экономических взаимосвязей между отдельными входящими в ее состав муниципалитетами, в целях комплексного развития территории агломерации, а также повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения» (Михайлова, 2010). Приведем также взгляд на этот счет В.Л. Глазычева, который отметил: «Агломерация — это не поглощение рыбешек крупной рыбой, а высшая форма межмуниципального сотрудничества, его финальное оформление, когда повседневные связи поселений разного ранга уже достаточно крепки» (Глазычев, 2008).

Таким образом, на основе проведенного анализа подходов и опыта изучения межмуниципального сотрудничества можно сделать несколько выводов, первый из которых – высокая степень междисциплинарности данной темы. Вопросы интеграции муниципалитетов занимают юристов, экономистов, социологов и начинают интересовать ученых-географов. При этом отсутствует общепринятое определение данного формата

взаимоотношений муниципалитетов, что с одной стороны делает изучение феномена более «гибким», а с другой – вызывает сложности с унификацией подхода к изучению и разграничению его со смежными понятиями. Относительно опыта исследования, отметим, что в зарубежных исследованиях больше изучается вопрос оценки реальных эффектов, в то время как в отечественной научной среде наиболее острым является определение нормативно-правовой базы и, соответственно, исследования носят более теоретический характер. Такое положение дел объяснимо – зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества более богат и законодательные основы более разработаны. Так или иначе, большинство исследователей сходятся в том, что в идеологическом и теоретическом плане межмуниципальное сотрудничество может быть эффективным инструментом для развития муниципальных образований и подвластных им территорий за счет оптимизации и укрепления хозяйственных взаимосвязей, объединения потенциалов и устранения нерациональных финансовых расходов. Однако вывод о реальной плодотворности такой интеграции может быть сделан только на основе анализа реализованных российских и зарубежных практик межмуниципального сотрудничества, чему, в частности, будет посвящена часть данной работы.

1.2. Анализ лучших практик межмуниципального сотрудничества за рубежом

История возникновения сотрудничества соседствующих территориальных образований уходит в глубь времен. Одним из исторических примеров современного межмуниципального сотрудничества является Ганзейский союз – крупное политическое и экономическое объединение торговых городов Северо-Западной Европы, возникшее в середине XII века и просуществовавшее до середины XVII века. Дальнейшее развитие форм взаимодействия сопредельных территорий связано с промышленной революцией и следующим за ней ростом городов, а, значит, и потребностей в общественных услугах и решении локальных проблем, урегулирование которых казалось более простым и эффективным при объединении потенциалов территорий. Возникшая позже волна субурбанизации, увеличившаяся мобильность населения и финансов, а также глобализация, усиливающая эти тенденции, сделали насущными вопросы взаимодействия городов и прилегающих к ним населенных пунктов. Так, в течение XX века сотрудничество соседствующих территорий стало приобретать институциональные основы и юридически кодифицироваться.

Стало быть, попытки создания и применения совместной политики по развитию и управлению смежных территорий совершались довольно давно не только в зарубежной, но и в отечественной практике. Однако при общем истоке и влиянии общеевропейских тенденций процесс эволюции межмуниципального сотрудничества в России значительно отличается от аналогичного процесса в других странах. В то время как в нашей стране институциональные основы межмуниципального сотрудничества стагнировали в течение практически всего советского периода, о чем скажем позднее, за рубежом система эволюционировала, трансформировалась и развивалась как в отношении нормативно-правовых аспектов, так и в реальных практиках, когда выжили наиболее жизнеспособные и эффективные из них. Надо отметить, что наибольшее развитие этот инструмент получил в странах Европы, что обусловлено, по-видимому, староосвоенностью, связанной с этим некоторой ограниченностью ресурсов и стремлением к оптимизации и рационализации хозяйственных процессов. В других странах межмуниципальное сотрудничество имеет не такого широкого разнообразия форм и строится на тех же принципах, что и те практики, которым мы посвятим данную часть.

Одним из примеров европейских стран, обладающих богатым опытом в сфере межмуниципального сотрудничества может являться Франция. В особенности, интерес представляет политика, реализующаяся с целью устранения непропорциональности развития центральных столичных регионов и периферийных территорий, а также механизмы, позволяющие сохранить число административно-территориальных единиц

низового уровня при сохранении эффективности их деятельности. Отметим, что модель местного самоуправления Франции одноуровневая, т.е. управление территориями осуществляется депутатами и чиновниками, назначаемыми правительством. Формы взаимодействия муниципалитетов представлены следующими видами надмуниципальных структур: городскими сообществами, сообществами агломераций, сообществами коммун и синдикатами сельских муниципалитетов. Отличие последнего вида состоит в источниках формирования бюджета для осуществления общих задач – синдикаты получают средства от оплат граждан за оказание коммунальных услуг, а также действует система членских взносов. Синдикаты создаются с целью осуществления одной функции (так называемые одноцелевые синдикаты) или комплекса функций (многоцелевые синдикаты). Бюджет первых трех форм формируется за счет собственного налогового режима с получением части налогов коммун и государственных дотаций. В каждой из названных форм управление осуществляется с помощью многоуровневой системы – коллегиального органа, бюро и президента. Сотрудничество осуществляется в сфере реализации проектов, связанных с жилищным строительством, развитием дорожно-транспортной сети, управлением службами общего значения, а также актуально для услуг по обеспечению водоснабжением и санитарно-гигиенических услуг с учетом дорогостоящих первоначальных инвестиций, которые необходимы для функционирования служб.

Активная фаза развития современной системы муниципального взаимодействия Франции началась после 1971 г., когда в стране была проведена попытка упразднения части коммун с целью устранения излишней раздробленности административно-территориальной структуры и облегчения финансовых обязательств небольших муниципалитетов. Но попытка не была успешной по разным причинам и число муниципалитетов существенно не сократилось. В таких обстоятельствах сразу несколько факторов стали причиной запуска более гибкого механизма – межмуниципального сотрудничества. Во-первых, большинство французских муниципалитетов не могли выполнять свои обязательства по предоставлению государственных услуг и решили сотрудничать с некоторыми соседними муниципалитетами для разделения операционных и капитальных инвестиционных затрат. Вторая причина – децентрализация, в результате которой все больше полномочий делегировались от государства муниципалитетам. Помимо свобод в решении локальных проблем, новые полномочия влекут за собой и новые обязанности, выполнение которых казалось более выгодным при кооперации ресурсов. В-третьих, государство оказывает финансовую поддержку муниципальным объединениям, стимулируя таким образом участие территориальных образований в кооперации. Как известно, в нашей стране наблюдается тенденция к объединению «несостоятельных»

административно-территориальных единиц низового уровня с целью экономии средств и разнообразных ресурсов, которая в действительности не приносит ожидаемых выгод. Поэтому помимо самой структуры межмуниципального сотрудничества, опыт Франции и межмуниципальных синдикатов, с одной стороны, интересен для нашей страны как пример альтернативного слиянию муниципалитетов пути. Но с другой, необходимо оценить реальную выгоду от создания и внедрения подобных систем, поскольку опыт Франции не применим безоговорочно и сложностей немало – как минимум то, что создание структур межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом в нашей стране невозможно из-за централизованной налоговой системы и фактического отсутствия возможностей для локальных инициатив. Кроме этого, в России многие задачи, которые осуществляются интегрированными ресурсами французских муниципалитетов, контролируются, финансируются и функционируют силами региональных властей. И, наконец, острым вопросом является собственно различие структур управления государством: французские полицентричные сетевые модели, подразумевающие (и фактически имеющие) децентрализацию сложно интегрируются в реалии отечественного иерархического управления. То есть внедрение подобных моделей требует перестройки многоуровневой структуры и сложившейся системы, оценка эффективности и жизнеспособности для отечественной практики которой сложна.

Помимо уже описанных видов надмуниципальных структур, отметим также формы кооперации городских территорий и соседствующих с ними муниципалитетов: в 1966 г. во Франции были учреждены городские сообщества, ядрами которых стали города Бордо, Лилль, Лион и Страсбург. Основная цель создания городских сообществ состояла в сокращении диспропорций в развитии столичной агломерации и периферийных территорий. Данный вид объединяет территории с численностью жителей более 500 тыс., и представляет собой наивысшую степень кооперации муниципалитетов. Сейчас, например, агломерация Большой Лион объединяет 59 коммун, сотрудничество которых осуществляется в сфере территориального планирования, городского транспорта, социального жилья, градостроительной политики и т.д. Сообщества агломераций в отношении степени интеграции занимает среднее положение между сообществами коммун и городскими сообществами. Учреждается данная форма взаимоотношений муниципалитетов на базе средних городов и соседствующих с ними территорий – общая численность не менее 50 тыс. чел. Полномочия сообщества агломераций также реализованы в сфере политики пространственного и социального развития территорий.

Однако каковы закономерности и реальные выгоды межмуниципального сотрудничества французской системы? Коллективом французских авторов было проведено

исследование по оценке влияния межмуниципального бюджетного сотрудничества на муниципальные государственные расходы с помощью методов пространственной эконометрики (Frère, Lepage, Paty, 2012). Основными выводами данного исследования стали следующие заключения: межмуниципальное сотрудничество само по себе не оказывает никакого влияния на уровень муниципального развития, вопреки тому, что ожидалось от разделения местных обязанностей между муниципалитетами, принадлежащими к одной и той же общине; межмуниципальное сотрудничество интернализует побочные эффекты расходов между муниципалитетами в одном и том же сообществе. Но побочные выгоды между муниципалитетами, которые не принадлежат к одной и той же общине, остаются значительными, что свидетельствует о том, что для небольших во всех отношениях муниципалитетов (коих во Франции большинство) сотрудничество действительно эффективно. Недостатки системы всё же тоже присутствуют: во-первых, структура института создает дополнительные уровни в устройстве французского управления, образуя так называемый «слоеный пирог». Во-вторых, учреждение новых форм надмуниципальных объединений не обходится без формирования штата, что создает дополнительные обязательства по содержанию управленческого аппарата. Возможно при реформировании данного института коммунам будет отведена лишь символическая роль и их смысловое и функциональное содержание заменят межмуниципальные образования.

Еще одним примером страны с обширным опытом применения инструментов муниципальной интеграции может быть Германия. Здесь объединение муниципальных образований носит двойную функцию: решение общих локальных проблем и нужд с одной стороны, и выражение политических интересов с другой. Последнее представляется защитой местных интересов и выстраиванием разговора с публичной властью более высокой иерархии (районами, правительственными округами, федеральными землями). Надмуниципальные виды представлены союзами общин, союзами городов и союзами районов. Формы межмуниципального взаимодействия в стране достаточно разнообразны, кратко рассмотрим основные:

- совместные администрации (общий орган исполнительной власти, осуществляющий деятельность в социальной и других сферах – создание рабочих мест для молодежи, создание домов для престарелых граждан, кризисных центров, организация общественного транспорта и т.д.);
- муниципальные рабочие группы (осуществляют и контролируют совместные проекты, а участники, как правило, депутаты, чиновники и общественные деятели,

- обладающие необходимыми для решения задачи компетенциями – наиболее часто создаются для реализации культурных проектов и закупочных процессов);
- целевые соглашения (не подразумевают образование новых субъектов права, а лишь делегируют часть полномочий другому муниципалитету);
 - целевые союзы (создаются для решения конкретных задач, которые выходят за пределы возможностей определенных общин – водоотведение и водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов, организации школьного обучения и т.д. Особенность в том, что капитальные вложения распределяются пропорционально числу жителей муниципалитета)
 - и другие (Маркварт, Исупова, 2009)

Сотрудничество указанными и другими формами осуществляется в сфере территориального планирования, развитии культуры и образования, коммунальных услуг, застройки и т.д. Безусловно, межмуниципальное сотрудничество в Германии также активно используется в контексте развития агломераций. Примером тому может служить одна из крупнейших агломераций Европы – Рурская агломерация. Она объединяет 11 городов и 4 округа и регулируется Законом о Рурском региональном союзе, основными направлениями деятельности которого являются реализация и бюджетное обеспечение инфраструктурных проектов, решение вопросов территориального планирования, развитие туризма и рекреационных зон и т.д. Отметим также еще одну практику в опыте Германии, а именно Центр по вопросам совершенствования местного самоуправления. В рамках этого института происходит разработка компетенций и свода правил для муниципальных образований при осуществлении их деятельности. Бюджет на функционирование Центра обеспечивается отчислениями коммун, поэтому его деятельность и в целом существование является положительным примером саморегулирования местного самоуправления (разрабатываемые положения поддерживаются абсолютным большинством муниципалитетов хоть и не носят нормативного характера).

Согласно исследователям, основными причинами и драйверами сотрудничества в Германии являются: фрагментированные местные политические и административные структуры, которые являются результатом неадекватной территориальной реорганизации в Германии; постоянно увеличивающийся финансовый разрыв между центральными городами, пригородами и прилегающими районами, а также тяжелое финансовое положение городов и местных органов власти; неадекватное и неравномерное положение городов-регионов в отношении переговоров с внешними государственными и частными субъектами из-за фрагментарных структур на местном уровне; сильная и растущая конкуренция между городами из-за глобализации и процессов европеизации. Оценка

реальной эффективности межмуниципального взаимодействия показывает результаты, близкие к выводам французских исследователей: более мелкие муниципалитеты получают выгодную экономию за счет масштаба, особенно при самостоятельной слабой технической оснащённости (Blaeschke, ..., 2018).

В качестве еще одного примера приведем Данию, где межмуниципальное взаимодействие реализуется через: интеграцию небольших муниципальных образований с одним крупным через платежные соглашения; структуры, включающие все муниципалитеты и создающие общее руководство (полномочия распространяются на распоряжение бюджетом); компании. В первом случае результативность инструмента обеспечивается рациональным подходом к перераспределению трудовых ресурсов. Например, создается общая пожарная команда или другие социально значимые организации для группы муниципалитетов. Некоторые отечественные исследователи находят данную практику актуальной и применимой для российских муниципалитетов, находящихся в условиях дефицита финансовых ресурсов (Фролова, Мартынова, 2016). Однако на наш взгляд, не стоит забывать о территориальном масштабе и различиях России и Дании в этом аспекте – очевидно, что такой инструмент будет «рабочим» в условиях небольших по площади муниципалитетов. И вопрос может стоять не только в отношении эффективности, но и в отношении безопасности, в данном случае – пожарной.

Создание компаний чаще всего происходит в сфере коммунальных услуг, требующих технического оснащения (водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение, центральное отопление). Примером таких компаний может являться Komgas – межмуниципальная компания по обеспечению природным газом, основная цель и задача которой заключается в обеспечении кооперации нескольких региональных газовых компаний и ведение от их имени переговоров при покупке газа у поставщиков. Или Kommunekemi A/S – компания по переработке химических и нефтепродуктовых отходов. У предприятия есть станции, на которые поступает сырье в виде отходов, а после переработки компания производит электроэнергию и отопление. Эти производственные мощности способны обеспечить примерно половину потребностей небольшого (по меркам Дании) города (Пиндт, 2009).

Опыт межмуниципального сотрудничества Дании при развитии урбанизированных территорий также интересен – речь идет об агломерации Большой Копенгаген. Его развитие началось еще в середине XX века, когда был принят «План пальцев» (Fingerplanen), ставивший во главу угла транспортную связанность агломерационной зоны. Сейчас территория администрируется как отдельный район – Столичный регион Дании и включает 29 муниципалитетов. Межмуниципальная кооперация выражена в том, что большая доля

услуг (в частности коммунальных, транспортных и т.д.) обеспечивается силами структур межмуниципального уровня.

В качестве других примеров стран, где межмуниципальное сотрудничество прочно интегрировано в жизнь и функционирование муниципалитетов, можно отметить Испанию. Роль и ответственность муниципалитетов в Испании предусматривает полномочия в области водоснабжения, городского планирования, общественного транспорта, жилищного строительства, охраны окружающей среды, противопожарной защиты, туризма, общественных парков и других. Тем не менее, около 85 процентов муниципалитетов в Испании имеют население менее, чем 5 000 граждан, что создает серьезную проблему для осуществления муниципальных компетенций в области предоставления государственных услуг (Garrido, 2007). В связи с этим возникла необходимость в формировании межмуниципального сотрудничества – исторически межмуниципальное сотрудничество в Испании уходит своими корнями в Кадисскую конституцию 1812 года. В настоящее время в Испании существует три основных типа межмуниципального сотрудничества – муниципальные ассоциации, столичные районы и административные консорциумы. Наиболее распространенной формой являются ассоциации и их характерная особенность в том, что это многоцелевые организации и муниципалитеты могут делегировать им ряд задач. Участвующие муниципалитеты имеют равное положение в ассоциациях, что иногда делает процесс принятия решений медленным и неэффективным. Финансирование муниципальных объединений осуществляется на основе членских взносов, однако случаются сложности в их уплате, что обычно является результатом финансовой слабости участвующих муниципалитетов и создает угрозу для эффективного выполнения задач ассоциаций (Diez, 2006). В целом, механизмы сотрудничества в Испании приобрели популярность в качестве инструмента преодоления проблем, связанных с процессами децентрализации и фрагментации, а также удовлетворения спроса граждан на более качественные и более эффективные государственные услуги при ограниченных финансовых и технических возможностях местных органов власти.

Упомянем также опыт Нидерландов, где административная система характеризуется как децентрализованное унитарное государство с тремя уровнями управления: центральным, провинциальным и муниципальным. Публичные формы сотрудничества между муниципалитетами в стране в совокупности называются «совместными правилами». Интеграция организована следующим образом: провинциям было предложено разделить свою территорию на «области сотрудничества» и муниципалитеты могут сотрудничать, только если они расположены в одной и той же зоне сотрудничества. Если муниципалитет желает сотрудничать с муниципалитетами за пределами своей зоны сотрудничества,

требуется одобрение правительства провинции. Основные модели общественного сотрудничества представлены тремя видами – первый из них, как правило, представляет собой простой способ сотрудничества, который приводит к созданию Совместного агентства между муниципалитетами, желающими сотрудничать. Совместное агентство не имеет иерархической структуры, статуса юридического лица и определенных полномочий и обычно играет консультативную роль. Вторым вариантом является государственный орган – единственной из видов сотрудничества с правовой формой. На практике государственный орган создается для выполнения ряда исполнительных задач в форме природоохранного агентства, службы общественного здравоохранения и т.д. В соответствии с третьим подходом соглашение может предусматривать, что определенные полномочия осуществляются одним из участвующих муниципалитетов или совместно с государственным органом и Совместным агентством.

Говоря об оценке эффективности такой системы, рассмотрим некоторые результаты исследования зарубежных авторов. Так, нидерландские специалисты в области государственного управления Niaounakis и Blank проанализировали эффективность сотрудничества между налоговыми департаментами и обнаружили, что муниципалитеты с пороговым населением в 60 тыс. жителей уже исчерпали свою экономию за счет масштаба, и что межмуниципальное сотрудничество перестает быть выгодным выше этого порога. В случае с муниципалитетами, участвующими в сотрудничестве, они пришли к выводу, что, хотя первоначально затраты могут увеличиваться, интеграция со временем снижает затраты (Niaounakis, ...2017).

Таким образом, во многих странах Европы (особенно в Центральной и Восточной Европе) процессы децентрализации и либерализации привели не только к территориальной мозаичности, но и к фрагментации в предоставлении государственных услуг. Это означает, что услуги предоставляются относительно небольшими коммунальными службами небольшому числу потребителей, что часто приводит к неэффективности и отсутствию устойчивых моделей финансирования. Для того чтобы решить эту проблему, муниципалитеты многих европейских стран приступили к процессам консолидации, в рамках которых государственные услуги предоставляются различными межмуниципальными механизмами. Можно утверждать, что такая совместная муниципальная деятельность приводит к экономии за счет эффекта масштаба, высокому качеству услуг, более эффективному местному управлению и более легкому доступу к внешнему финансированию. Из проведенного анализа ясно, что концепция межмуниципального сотрудничества охватывает различные области деятельности, такие как: совместное производство услуг, совместное управление, продажа и покупка услуг

между местными органами власти, совместное планирование и развитие, совместное финансирование и другие.

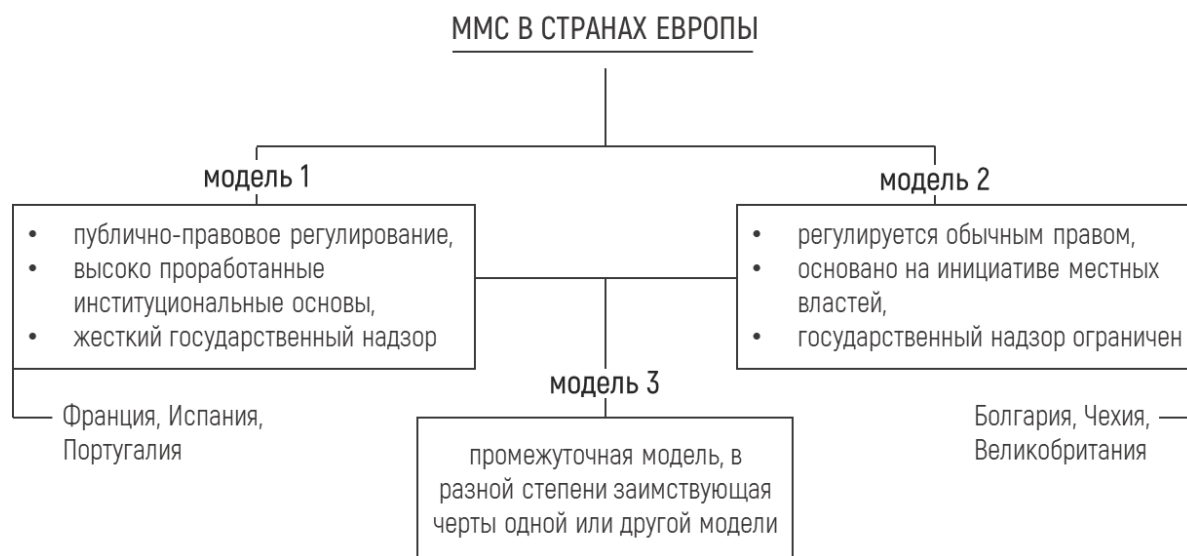


Рис. 3 Модели межмуниципального сотрудничества (ММС) в странах Европы
(Составлено автором)

Несмотря на неоднородность опыта и практики межмуниципальной интеграции в европейских странах, проявляются некоторые общие черты и тенденции. Так, можно выделить три основные модели сотрудничества муниципалитетов, первая из которых – высоко интегрированная, главным образом публично-правовая модель, с конкретными межмуниципальными образованиями, заранее определенными ключевыми функциями, касающимися основных услуг, и значительными управленческими ресурсами. Для этой модели характерны хорошо развитый государственный надзор, как в финансовых, так и в правовых вопросах, и высокая степень детализации правовой базы. Вторая – более гибкая модель, основанная на свободе органов власти более низкого уровня прагматично выбирать совместное предоставление услуг различной технической направленности. Эта модель основана на ассоциациях, союзах или предприятиях, или даже на неформальных соглашениях о сотрудничестве, и подпадает под действие обычного права. При этом, применимое право не является специфическим для него, и государственный надзор ограничен. Наконец, третья – промежуточная модель, принятая большинством стран и заимствованная из двух предыдущих моделей. Проведенный анализ зарубежного опыта межмуниципального сотрудничества, безусловно, важен, для возможного заимствования и реализации в нашей стране. Но вместе с тем, он демонстрирует веские причины утопичности «копирования» иностранных практик, главная из которых – существенно различающиеся институциональные основы как в контексте местного самоуправления, так и государственного устройства в целом.

1.3. Методика изучения роли межмуниципального сотрудничества в развитии агломераций

Проведение исследования роли межмуниципального сотрудничества невозможно без четкого понимания содержания и структуры регулирования данных отношений между муниципальными образованиями. В связи с этим необходимо провести анализ и систематизацию институциональных аспектов межмуниципального сотрудничества в России, основанные на данных нормативно-правовой базы, представленной в документах на открытых интернет-ресурсах.

Анализ пространственных особенностей межмуниципального сотрудничества основан на данных статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», публикуемого на портале Федеральной службы государственной статистики. Кроме того, для изучения специализации межмуниципальных организаций были использованы различные открытые базы данных контрагентов и другие Интернет-источники. Данные были систематизированы и проанализированы с помощью инструментов программы Microsoft Excel, а затем представлены графически с использованием программы QGIS.

Изучение межмуниципального сотрудничества в развитии агломераций основывается на обзоре существующих в агломерационной зоне форм сотрудничества и их результатов. Поиск данной информации отличается труднодоступностью данных о практиках и развитии межмуниципального сотрудничества в целом и его отдельных формах, но, тем не менее, необходимые документы в ограниченном количестве можно найти на сайтах администраций субъектов межмуниципального сотрудничества (в данном случае – ядер агломерации), а также частная информация представлена в исследованиях профильных организаций, таких как фонд «Институт экономики города».

Третья глава посвящена более подробному анализу заключенных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве и декларируемых в них направлений интеграции, а также попытке оценки эффективности их работы. В первую очередь необходимо охарактеризовать пространственную структуру агломераций и ее участников. Для этого используются статистические материалы, представленные на портале Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, интернет-ресурса «Виртуальное население России». Для описания качественных характеристик используются Стратегии пространственного развития агломераций или регионов, в которых они находятся, сайты администраций городов-участников, а также исследовательские публикации. Для того, чтобы сформировать комплексное представление о механизме работы межмуниципальной кооперации в агломерациях нашей страны,

выбраны случаи трех разных по масштабу агломерационных зон: Новосибирской агломерации как центра макрорегиона с одним из крупнейших городов страны в качестве ядра; Самарско-Тольяттинской агломерации регионального значения с центром субъекта в качестве ядра; агломерации внутрирегионального значения «Горный Урал», города которой не являются центрами субъектов. Немаловажное значение при выборе данных агломераций имел факт доступности текстов Соглашений о сотрудничестве. Кроме того, обратимся к еще одному примеру, отличающемуся и набором доступных для анализа материалов, и результатами сотрудничества – Альметьевской агломерации. Оценка результатов сотрудничества проводится на основе данных из отчетов сторон Соглашений и новостных сводок, публикуемых в открытых источниках.

Глава 2. Региональные особенности функционирования механизмов межмуниципального сотрудничества в России

2.1. Институциональные особенности взаимодействия муниципалитетов в России

Главной целью местного самоуправления является выполнение задачи по повышению уровня жизни населения, что сложно представить без ориентации деятельности муниципального образования на экономическое и пространственное развитие, повышение качества жилищно-коммунальных услуг, а также разработку проактивной социальной политики. Вполне логично, что эффективная реализация такой комплексной задачи должна обеспечиваться грамотной моделью функционирования местного самоуправления, оптимально устроенной бюджетной основой и многими другими обстоятельствами. Но еще одним средством по реализации может быть межмуниципальное взаимодействие и сотрудничество, которое в зарубежной практике демонстрирует себя как перспективный инструмент, позволяющий нивелировать некоторые несовершенства общей системы местного самоуправления путем объединенного решения локальных вопросов.

Как мы отмечали ранее, практика межмуниципального сотрудничества не нова для нашей страны. Исследователи выделяют три этапа развития отечественного института межмуниципального сотрудничества: дореволюционный (1862–1917 гг.), советский (1917–1991 гг.) и современный (Москаленко, 2016). К 1917 г. в России сложилась уникальная система межмуниципального сотрудничества, но со сменой режима власти земское и городское самоуправление было упразднено с последующим учреждением местных советов народных депутатов и исполнительных комитетов, контроль которых осуществлялся партийными органами (Приложение, Табл. 1). Причиной тому стал диссонанс идеологии централизованного государства и местного самоуправления, сама суть которого заключается в самостоятельности и передачи власти на места. Соответственно, рассматриваемый нами институт также был формально упразднен, что, безусловно, оказало свое влияние и на его современное состояние. Мы говорим о «формальной» ликвидации межмуниципального взаимодействия потому, что даже при жесткой иерархии управленческого аппарата происходило хоть и ограниченное, но взаимодействие локальных советских властей на неофициальной основе: сотрудничество с организациями, расположенными на территории муниципалитетов (Козлов, 1960), «обмен опытом управления, оказание помощи при решении местных вопросов, встречи руководителей, получение консультаций и т.д.» (Москаленко, 2016). Исходя из этого, вероятно, правильнее говорить о стагнации и отсутствии развития институциональных основ в течение длительного времени. Современное межмуниципальное взаимодействие основывается на нормах Европейской Хартии, которые были ратифицированы в России в

1998 г., а также на положениях Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003, Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010, Указе Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и т.д. Кроме того, в 2010 г. Министерство регионального развития Российской Федерации разработало «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения», где выделяются три формы межмуниципального взаимодействия: ассоциативное, договорное и хозяйственное.

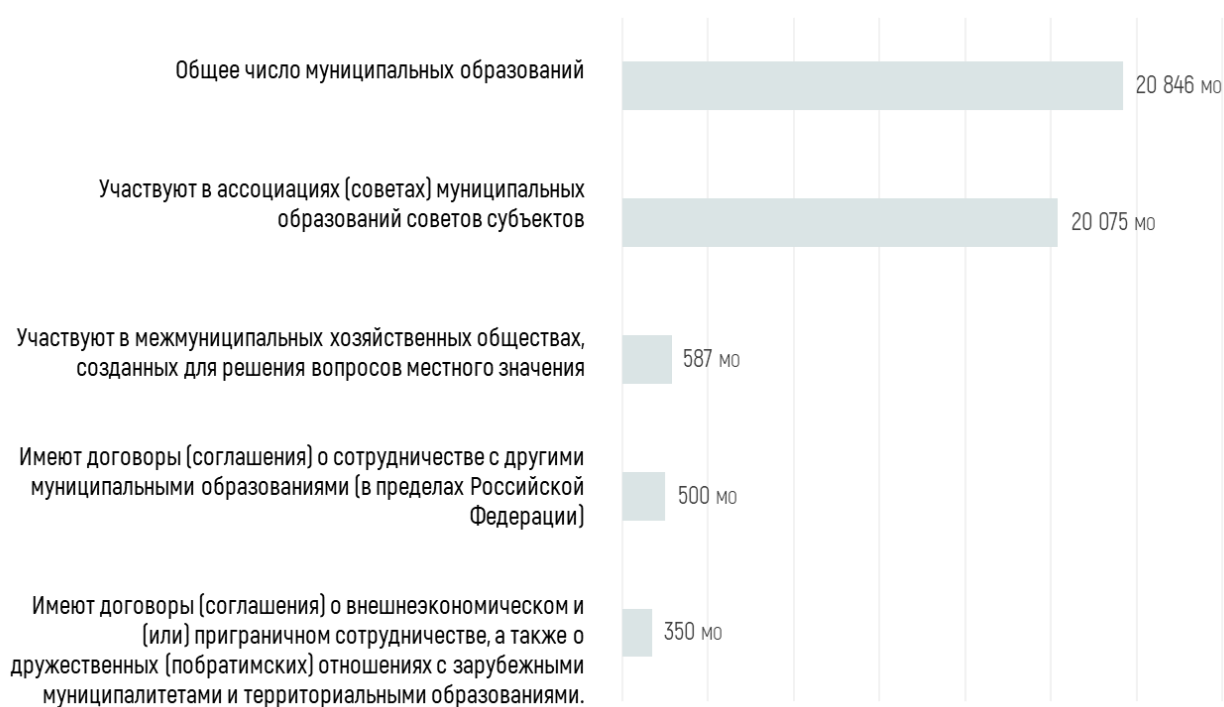


Рис. 4 Число муниципальных образований, участвующих в различных формах межмуниципальной интеграции (Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации..., 2020)

Как становится ясно из данных ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 г., наиболее популярная форма взаимодействия – ассоциации. И это неслучайно, ведь обязательное учреждение региональных советов муниципальных образований в каждом субъекте установлено статьей 8 ФЗ №131 от 06.10.2003. Среди направлений деятельности данной формы кооперации выделяются политическое (кооперация при обращении в органы власти и для защиты своих интересов), управленческое (обмен различного рода информацией, обмен опытом, определение общей политики по развитию территорий) и хозяйственное (заключение соглашений о реализации совместных программ и действий муниципальных

образований по обеспечению всякого рода безопасности населения и др.). Фактически же ассоциативное сотрудничество функционирует в основном как инструмент для защиты интересов муниципальных образований при взаимодействии с государственной властью и для развития местного самоуправления через обмен опытом.

Тем не менее, существует многообразие видов ассоциативных форм интеграции муниципалитетов, в связи с чем исследователи местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества предлагают различные варианты классификации и систематизации объединений (Табл. 1).

Табл. 1 Классификация ассоциативных форм межмуниципального сотрудничества

Автор	Признак	Пример
И. Кокин	По типам муниципальных образований	Союз российских городов, Союз малых и средних городов, Ассоциация сельских поселений
	По профилю	Союз представительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ, Ассоциация шахтерских городов, Ассоциация наукоградов, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и др.
	По территориальному охвату	Межрегиональные ассоциации (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада РФ, ассоциация «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья) и внутрирегиональные (Ассоциация восточных городов и районов Алтайского края, Ассоциация сельских поселений Калужской области и др.)
В. Ю. Маслихина	Территориальный	Союз российских городов, Ассоциация городов Поволжья и др.
	Демографический	Ассоциация малых и средних городов России, Союз малых и средних городов РФ
	Отраслевой	Ассоциация городов металлургической ориентации, Ассоциация городов с объектами атомной энергетики и т. д.
	Функциональный	Союз исторических городов и регионов России, союз «Старейшие города России» и др.
Е. С. Барабаш	Границы деятельности	
	Национальные	ОКМО; Союз российских городов
	Межрегиональные	Ассоциация сибирских и дальневосточных городов;
	Региональные	Ассоциация городов Юга РФ; Ассоциация городов Урала

Источник: Миронова, 2014.

В текущий момент помимо ассоциации в каждом субъекте существует множество других объединений, самым масштабным из которых является Общероссийский конгресс муниципальных образований. Кроме того, союзы создаются разными типами территориальных образований, например, городами. Так, они образуют Союз городов Центра и Северо-Запада РФ, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Союз малых городов, Ассоциацию городов Урала или Сибирских и Дальневосточных городов. Также существуют международные интеграции – в 2019 г. 354 муниципалитета имели договоры о побратимстве и приграничном сотрудничестве. Самыми активными в международном сотрудничестве были муниципалитеты Татарстана, Мордовии, Брянской и Белгородской областей (В Государственной Думе обсудили...,2019).

На самом деле эффективность и развитость такой формы межмуниципального сотрудничества оказывается весьма условной и даже является дополнительным фактором централизации власти. Во-первых, бюджет союзов и ассоциаций обеспечивается за счет взносов (кроме советов представительных органов субъектов – они финансируются средствами законодательных собраний субъектов) участвующих муниципалитетов, финансовая база которых в большинстве своем несильна. Более того, некоторые муниципалитеты, возможно, желали бы членствовать в нескольких советах, но при невысокой бюджетной обеспеченности останутся только в обязательных. Выходит, экономическую выгоду такой формы межмуниципального взаимодействия находит лишь сама ассоциация или союз. Во-вторых, инициированное властями и даже принудительное учреждение региональных советов, по сути своей, детерминировало механизм дальнейшего функционирования: объединения муниципалитетов транслируют не локальное мнение на вышестоящие уровни власти, а наоборот, позицию региональных властей на места. «Любые обязательные по закону ассоциации, в особенности если они создаются и работают под патронажем государственной власти, а руководство ими осуществляется бывшими или действующими чиновниками, вызывают состояние пассивности и бесполезности споров с руководством союза» (Колесников, 2021). И, наконец, в-третьих, вопрос в целях таких объединений. Обратившись к официальному сайту Общероссийского конгресса муниципальных образований, мы встретим следующее: «В своем стремлении усилить роль и влияние местного самоуправления при формировании внутренней и внешней политики РФ... муниципальные образования всё чаще разделяют политические издержки и риски от принятия политических решений на федеральном и региональном уровнях... Внешнеполитическая обстановка вокруг России обязывает Конгресс уделять еще больше внимания поддержке муниципальных образований в сфере международного межмуниципального сотрудничества» (О конгрессе, 2022). Выходит, что во главе угла

самого масштабного объединения муниципальных образований, призванного помогать в решении внутренних локальных проблем и развитии подвластных территорий, стоят вопросы политических и даже внешнеполитических задач всей страны.

Другая форма интеграции муниципалитетов – договорное межмуниципальное сотрудничество. Исходя из положений статьи 8 Федерального Закона №131, интеграция муниципалитетов, реализованная в данной форме осуществляется через, во-первых, «создание и деятельность советов и иных добровольных объединений муниципальных образований в целях организации взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований», и во-вторых через «создание и деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, заключение договоров и соглашений в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения». Иными словами, цели данного сотрудничества можно разделить на политические и экономические. В первом случае заключение соглашений не ограничивается географической близостью: нередко договоры подразумевают культурный обмен, обмен опытом и информационный обмен между муниципалитетами, находящимися на далеком расстоянии друг от друга. В то время как соглашения об экономической или хозяйственной интеграции невозможно без территориальной близости, в частности соседства, определяющего общие интересы и нужды муниципалитетов. Так, данная форма сотрудничества является наиболее востребованной и оптимальной для интеграций муниципальных образований, входящих в состав городских агломераций, «где трансграничные межмуниципальные связи наиболее интенсивны, а сами границы муниципальных образований могут становиться барьерами для процессов расселенческой и экономической интеграции» (Пузанов, Попов, 2019). Примерами договоров внутри агломераций могут являться Соглашение о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации (от 19 мая 2016 года), Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации (от 14 февраля 2014 года), Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием «Город Иркутск» и Иркутским районным муниципальным образованием (от 3 июня 2016 года) и другие, к подробному рассмотрению которых мы вернемся позднее. Отметим лишь, что они содержат широкий круг задач: от совместной разработки предложений и обоснований по различным вопросам (развития транспортной инфраструктуры, градостроительной деятельности и т.д.) до информационного обмена, а степень детализации положений сотрудничества различна и формулировка часто весьма размыта.

Это, в сущности, является одним из следствий несовершенства и нечеткости законодательства, регулирующего интеграцию муниципальных образований. Так,

например, до недавнего времени существовала проблема неопределенности путей юридического оформления финансовой стороны сотрудничества между муниципалитетами – создание единого документа на основании которого возможно совместное финансирование проектов законодательством не предусмотрено. Но с 2019 г. была установлена возможность проведения «горизонтальных» субсидий, т.е. межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов другим региональным бюджетам или из местных бюджетов другим местным бюджетам в целях общего финансирования программ, однако в широкую практику данный инструмент только начинает входить.

И, наконец, последний тип межмуниципальной кооперации – хозяйственные общества, учреждаемые в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. В зарубежной практике данная форма сотрудничества широко распространена и оценивается как экономически эффективная, что мы рассматривали ранее. Его основная суть заключается в сооружении и эксплуатации совместных объектов, расположенных на территории близлежащих муниципальных образований и, за счет этого, увеличении масштабов производства товаров и услуг.

В России, тем не менее, интеграция муниципалитетов через учреждение хозяйственных обществ до сих пор не получила массового распространения. Так, на 2020 г. всего 587 муниципальных образований участвовали в хозяйственных обществах (коммерческих организациях). Из них – 7 городских округов, 52 городских поселения и 446 сельских поселений из 33 субъектов страны. Оставшиеся 82 муниципальных образования – муниципальные районы, которые, по сути, вступают во взаимодействие с поселениями, находящимися на их территории. Такая интеграция скорее характеризуется как вертикальная, когда часть полномочий низовых единиц административно-территориального деления передается на более высокий районный уровень. Значит и реальность сотрудничества в его основном смысле в такой форме ставится под сомнение. Также отметим, что хозяйственная кооперация не встречается на территории крупнейших городских агломераций, хотя именно для этих территориальных образований может являться выгодной и в высокой степени эффективной, поскольку способствует развитию экономического сотрудничества. Вероятно, это связано с тем, что такая форма межмуниципальной интеграции не нашла должного правового регулирования и стимулирования. Так, например, «ограничением для межмуниципального хозяйственного сотрудничества является требование, согласно которому заключение договоров безвозмездного пользования, аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования муниципальным имуществом, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов в соответствии со ст. 17.1

Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Соответственно, муниципалитеты фактически не могут передать функции муниципальных учреждений, созданных отдельными муниципальными образованиями, межмуниципальной некоммерческой организации» (Информационно-аналитические материалы..., 2020).

Непроработанность юридических, правовых, организационных и финансовых вопросов осуществления межмуниципального сотрудничества всех форм отягощается также дефицитом квалифицированных управленческих кадров и отсутствием опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ у текущих представителей местного самоуправления. Это, в частности, продемонстрировали результаты опроса глав муниципальных образований Вологодской области – 83,3% опрошенных отметили нехватку знающих специалистов, 66,7% респондентов указали на отсутствие опыта (ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020).



Рис. 5 Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?», % от числа ответивших (Результаты опроса глав ..., 2020)

В целом, непосредственно институциональная среда межмуниципального сотрудничества характеризуется несколькими уровнями – муниципальным, региональным и федеральным. В их законодательной базе устанавливаются нормы и порядки по организации, осуществлению регулированию коллаборации муниципальных образований. При этом и само межмуниципальное сотрудничество образует локальный институт, определяющий правила и нормы отношений между местными властями.

2.2. Пространственная специфика межмуниципального сотрудничества в России

Проводя анализ существующего опыта исследования межмуниципального сотрудничества и рассматривая подходы к изучению, мы отмечали актуальность темы для ученых из разных областей науки, чьи работы носят теоретический или практический характер в разной степени. Характерной чертой поля отечественных исследований является почти полное отсутствие работ, посвященных изучению пространственных особенностей как на страновом, так и на региональном уровнях. Следствием текущего положения вещей является отсутствие подхода к комплексной оценке количественных и качественных показателей, описывающих положение межмуниципального сотрудничества на разных иерархических уровнях нашей страны.

Главной причиной слабой проработки данного направления выступает острый дефицит статистических данных. И проблема читается буквально в самом названии изучаемого явления – речь идет о муниципалитетах, на уровне которых статистическая информация собирается и ограничено предоставляется в беспрепятственный доступ. Так, например, выпуск статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» завершен в 2021 г., и дальнейшая судьба представляемых в нем данных неясна. Тем не менее, этот, один из немногих источников информации о работе муниципальных образований, содержит сведения о числе муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях; о числе муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях. Тем не менее, на основе этого и других косвенных источников проведем попытку анализа пространственных особенностей, степени распространения и интенсивности межмуниципального сотрудничества в регионах России.

Нельзя не отметить общие тенденции в развитии местного самоуправления, определяющие и положение межмуниципального сотрудничества. В частности то, существует законопроект, предлагающий ввести одноуровневую систему организации самоуправления на местах, а в последние годы по всей стране активно проводятся реформа по упразднению муниципалитетов низового уровня иерархии: в период 2010-2020 гг. их количество сократилось на 13%, при этом сильнее всего пострадали Северо-Западный и Центральный федеральные округа – 25 и 24% соответственно (Таблица 2). Исключением является Южный федеральный округ, в котором с 2010 г. число муниципалитетов увеличилось на 12%, но причина роста заключается не в проведении отличной от всей страны политики, а в возвращении Республики Крым и Севастополя в состав Российской Федерации.

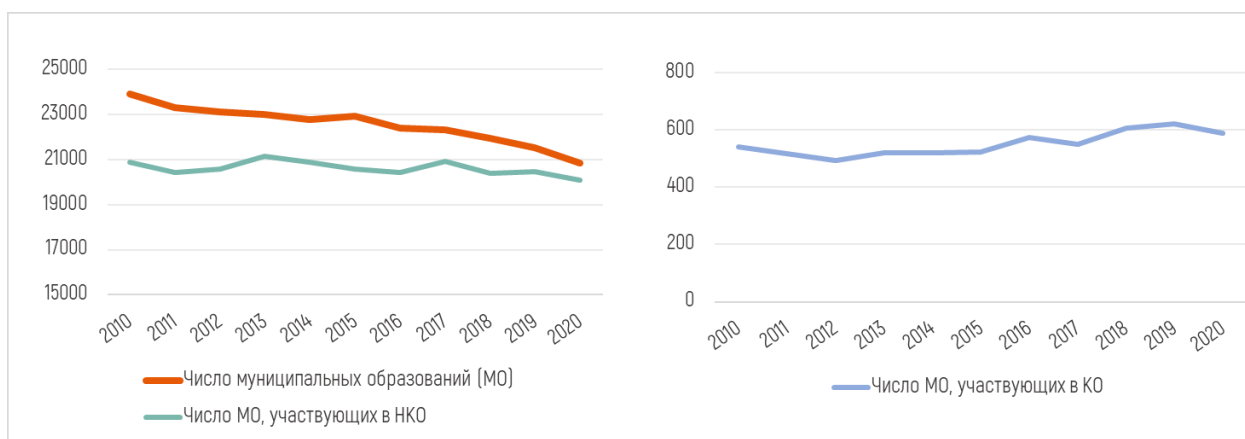


Рис. 7 Динамика числа муниципалитетов (МО), а также участников коммерческих (КО) и некоммерческих (НКО) организаций межмуниципального сотрудничества в России в 2010-2020 гг.

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Таблица 2. Динамика числа муниципалитетов (МО), а также участников коммерческих (КО) и некоммерческих (НКО) организаций межмуниципального сотрудничества по федеральным округам в 2007-2020 гг.

	МО	2020 г. к 2010 г.	участники НКО	2020 г. к 2010 г.	участники КО	2020 г. к 2010 г.
ЦФО		75,0%		76,0%		70,9%
СЗФО		76,9%		81,1%		98,3%
ЮФО		113,0%		108,4%		105,9%
СКФО		93,1%		242,7,0%		100,0%
ПФО		85,6%		92,1%		240,7%
УФО		93,6%		117,1%		139,1%
СФО		92,7%		95,1%		73,5%
ДФО		92,6%		106,2%		90,8%

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации».

На фоне административной оптимизации могло быть ожидаемо сокращение общего числа муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных интеграциях, называемых добровольными некоммерческими организациями (ассоциативная форма сотрудничества). Однако отмеченное сокращение составило всего 4% за весь рассматриваемый период, что не делает его пропорциональным общему упразднению

муниципалитетов. В отдельных регионах даже наблюдался рост – в Южном (8%), Северо-Кавказском (регионы в современных границах – 142%), Уральском (17%) и Дальневосточном (6%) федеральных округах. В целом структура участия в добровольных некоммерческих организациях и объединениях схожа с общестрановой структурой числа муниципалитетов, что объясняется практически 100% охватом участия в каждом из регионов – в региональном разрезе немногим более десяти субъектов имеют не стопроцентные показатели участия в некоммерческих объединениях межмуниципального сотрудничества. О причинах такого широкого распространения мы упоминали ранее: обязательное учреждение региональных советов муниципальных образований в каждом субъекте установлено статьей 8 ФЗ №131 от 06.10.2003. То есть «добровольное» сотрудничество в такой форме фактически является «добровольно-принудительным», а эффективность и развитость такой формы трудно оценима с точки зрения практической пользы и способствованию развитию территории.

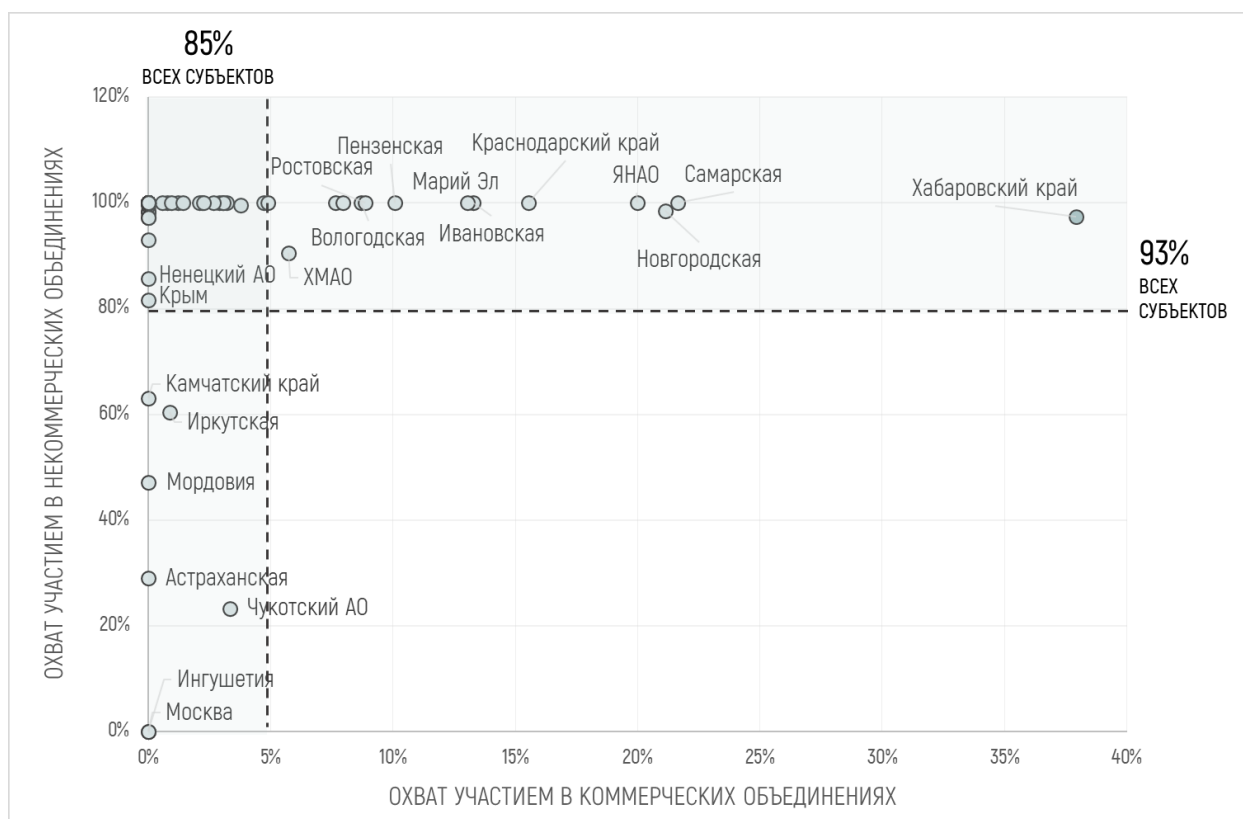


Рис. 8 Соотношение показателей охвата участия муниципалитетов субъектов в добровольных некоммерческих объединениях и коммерческих организациях (Составлено автором)

Гораздо более интересной для анализа представляется хозяйственная форма межмуниципальной интеграции – образование коммерческих организаций. С одной стороны, за 2010-2020 гг. число участников коммерческих организаций в целом по стране выросло на 8,5%, но с другой – рост не был постоянным, а в отдельные годы зафиксировано

и снижение числа муниципалитетов-участников. Так, последние годы интеграционная активность муниципалитетов снижается (в 2019 г. число участников хозяйственного межмуниципального сотрудничества составляло 620 муниципалитетов). За последние 10 лет рост фиксируется в субъектах Южного (5%), Приволжского (140%) и Уральского (39%) федеральных округов. В Северо-Кавказском федеральном округе по статистике на 2010 и 2020 гг. имеется только один муниципалитет-участник. Однако анализ помесячной статистики с 2010 по 2018 гг. демонстрирует рост числа участников с 1 до 38 муниципалитетов. Главным образом резкий рост произошел за счет республики Дагестан (16 МО) и Кабардино-Балкарской республики (20 МО). Причина такой активизации муниципалитетов в 2018 г. и следующее за ней драматичное падение числа участников может быть связано с реализацией конкретных краткосрочных проектов.

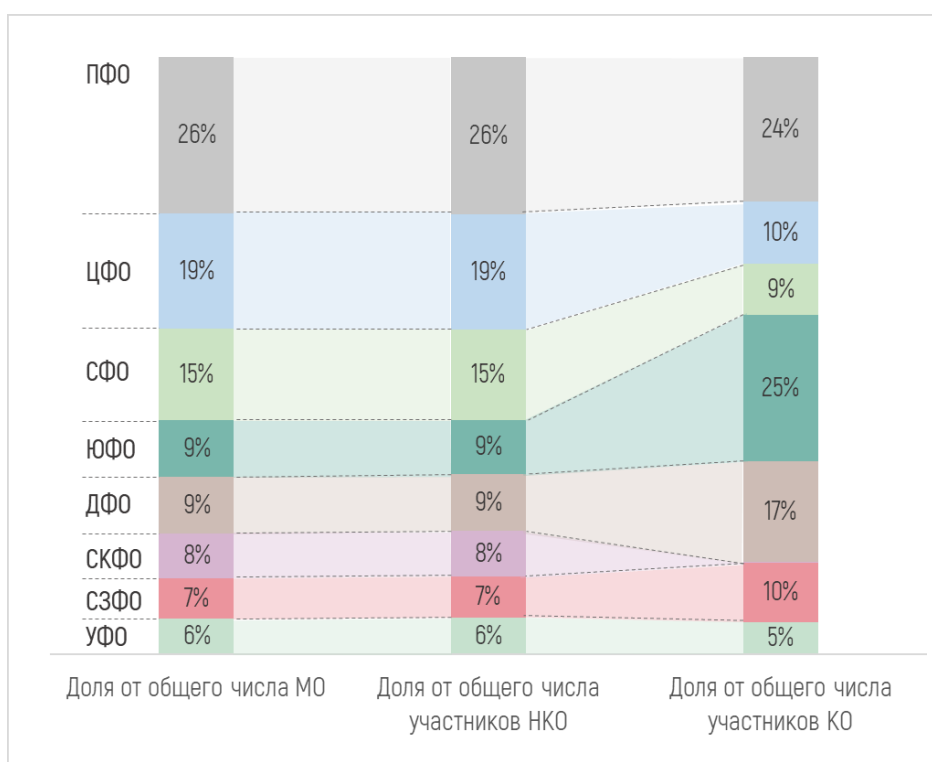


Рис. 9 Структура числа муниципальных образований, участников некоммерческих (НКО) и коммерческих организаций (КО) межмуниципального сотрудничества от их общего числа в РФ, в 2020 г. в %

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Заметные изменения в структуре наблюдаются по участникам коммерческих организаций. Около половины всех муниципалитетов-участников приходится на два федеральных округа: Южный (около 25%, при доле от общего числа муниципалитетов в 10%) и Приволжский (около 24%, при значительном весе в общем числе муниципалитетов). На третьем месте Дальневосточный федеральный округ – около 17%. Уральский

федеральный округ при значительных показателях динамики числа муниципалитетов-участников коммерческих объединений (Таблица 4) на данный момент обладает небольшой долей в общей структуре.

В федеральных округах-лидерах по числу участников коммерческих организаций рост участников в данной форме межмуниципального сотрудничества происходил не одинаково. Так, Южный федеральный округ активно наращивал долю в первой половине 10-х гг., а затем незначительно терял процент. При этом общее число муниципалитетов сокращалось медленнее, чем в остальных округах, в том числе за счёт присоединения новых административно-территориальных единиц низового уровня Крымского полуострова. В Приволжском округе увеличение доли участников коммерческих объединений происходило во второй половине 10-х гг. и к 2020 г. осталось практически неизменным. А в Дальневосточном федеральном округе во второй половине 10-х гг. началось незначительное, но сокращение – с 19% в 2015 до 17% в 2020 г.

Таблица 4. Доля муниципальных образований, участвующих в коммерческих (КО) и некоммерческих (НКО) организациях относительно общего числа муниципалитетов (МО) по федеральным округам в 2010-2020 гг., %

	Доля в общем количестве МО РФ			Доля МО в НКО по РФ			Доля МО в КО по РФ		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Центральный	22,4	21,1	19,3	24,4	21,8	19,3	15,9	15,5	10,4
Северо-Западный	7,6	7,2	6,7	8,1	7,1	6,8	10,9	17,9	9,9
Южный	7,3	8,8	9,5	8,0	9,7	9,1	25,1	27,1	24,5
Северо-Кавказский	7,1	7,5	7,6	3,0	4,2	7,7	0,2	1,2	0,2
Приволжский	26,6	25,9	26,1	27,4	27,1	26,3	10,9	11,3	24,2
Уральский	5,7	5,9	6,1	5,1	5,5	6,3	4,3	5,4	5,5
Сибирский	14,5	14,7	15,4	15,3	15,6	15,1	12,6	2,3	8,5
Дальневосточный	8,9	9,0	9,4	8,6	9,1	9,5	20,1	19,4	16,9
<i>Итого</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Наглядно процесс изменения доли муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях по федеральным округам, представлен на Рис. 10. Отчётливо видно резкое сокращение в Северо-западном федеральном округе и наблюдается наметившаяся тенденция к постепенному уменьшению доли в Центральном округе.

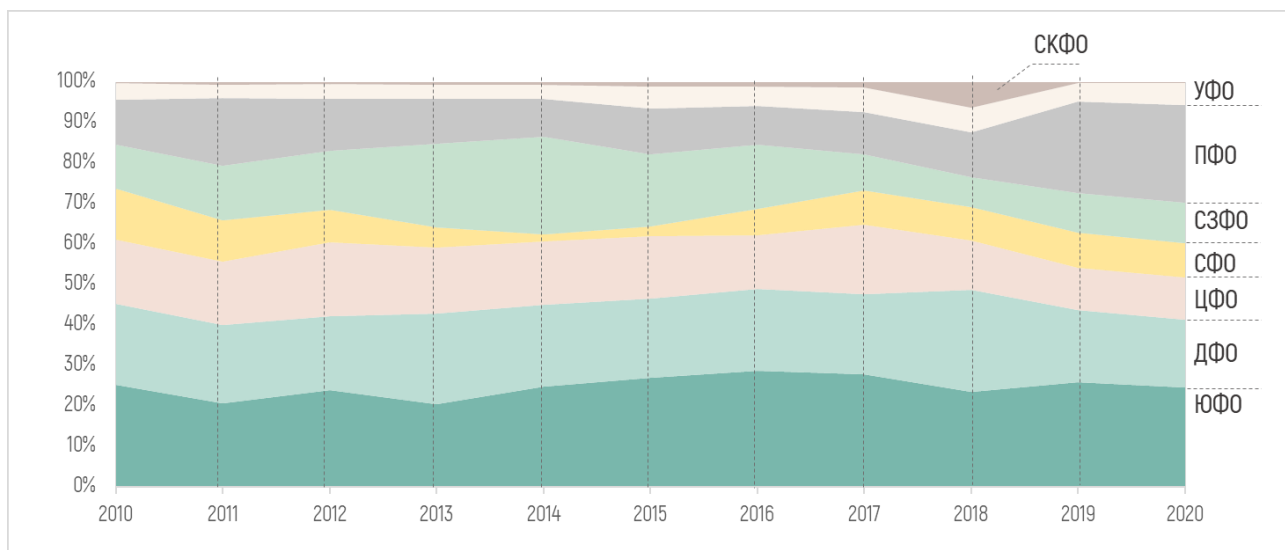


Рис. 10. Изменение доли МО, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях по федеральным округам, в %
Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Интерес представляет также охват регионов по участию в межмуниципальных объединениях. Под охватом понимается доля муниципальных образований региона, участвующих в интеграционных формах межмуниципального сотрудничества. Рассмотрим лидеров по предыдущему показателю – Южный, Приволжский и Дальневосточный федеральные округа перераспределились: так, в Южном федеральном округе 7% из всех муниципалитетов участвуют в коммерческих организациях сотрудничества, что является максимальным значением среди всех регионов и обеспечивается муниципалитетами Краснодарского края, Ростовской и Волгоградской областей. На втором месте Дальневосточный – 5%, где наиболее активными участниками интеграции являются муниципалитеты Хабаровского края. На третьем Северо-Западный федеральный округ, где в хозяйственной форме межмуниципального сотрудничества участвуют муниципальные образования Новгородской, Вологодской и Ленинградской областей. Приволжский федеральный округ имеет скромный охват – около 2,5%, что можно объяснить значительным количеством муниципальных образований в округе. Названные субъекты федеральных округов и являются лидерами по участию муниципалитетов в коммерческих объединениях – Хабаровский край (38% МО участвуют в коммерческих организациях), Самарская (21,5%), Новгородская области (21,1%), Ямало-Ненецкий АО (20%), Краснодарский край (15,5%), Ивановская область (13,3%) и Республика Марий Эл (13%).

Таблица 5. Охват муниципалитетов по участию в некоммерческих и коммерческих организациях по федеральным округам в 2010-2020 гг.

Годы	Охват МО по участию в межмуниципальных НКО			Охват МО по участию в межмуниципальных КО		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
РФ	87,4	89,8	96,3	2,3	2,3	2,8
Центральный	95,4	93,0	96,6	1,6	1,7	1,5
Северо-Западный	93,4	88,8	98,5	3,3	5,7	4,2
Южный	96,2	99,4	92,3	7,8	7,0	7,3
Северо-Кавказский	37,2	50,4	97,0	0,1	0,4	0,1
Приволжский	90,1	93,6	97,0	0,9	1,0	2,6
Уральский	79,3	83,6	99,2	1,7	2,1	2,5
Сибирский	91,9	94,7	94,3	2,0	0,4	1,6
Дальневосточный	84,7	91,5	97,1	5,1	4,9	5,0

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Рассмотрим подробнее регионы лидеры: охват муниципалитетов по участию в коммерческих организациях изменялся. В период с 2010 по 2020 гг. стабильно высокие показатели наблюдались у Хабаровского края и Новгородской области. После 2013 года отмечается значительное снижение активности муниципалитетов Новгородской области и дальнейшая стагнация показателя в районе 20%. В изучаемых регионах за исключением Марий Эл с 2016–2017 гг. наблюдается постепенное повышение активности муниципалитетов и увеличение доли участвующих в коммерческих организациях. В Марий Эл активный рост показателя начинается с 2018 г.

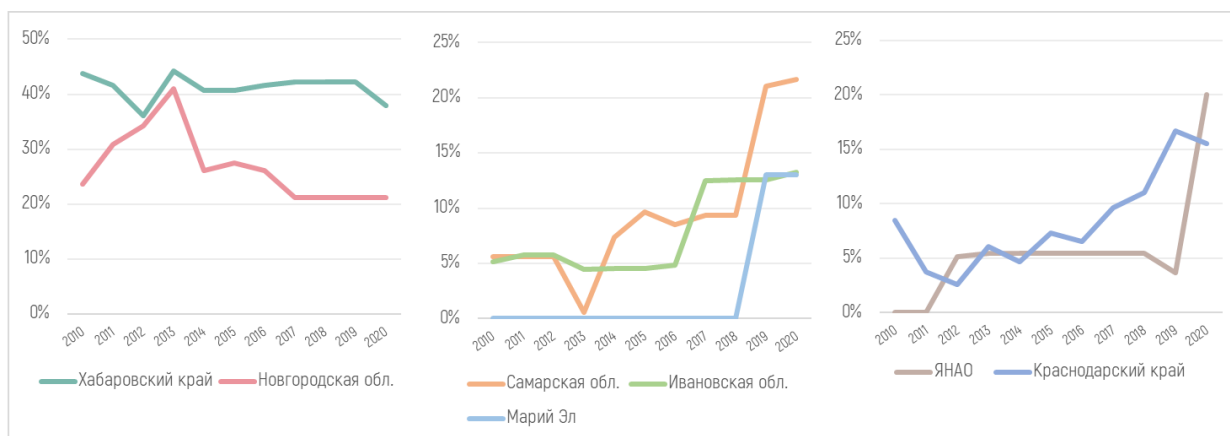


Рис. 11. Охват муниципалитетов по участию в коммерческих организациях межмуниципального сотрудничества с 2010 по 2020 гг.

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

С пространственной точки зрения вовлеченность муниципалитетов в коммерческие объединения изменилась за последние 10 лет. Так, в целом увеличилось число субъектов в ПФО, где данная форма межмуниципального сотрудничества стала реализовываться. В Пензенской и Самарской областях увеличился охват муниципалитетов. В Центральном и Северо-Западном округах изменился лишь перечень регионов за исключением Калужской, Ивановской и Новгородской областей, выступающих «островками» стабильности. В Южном федеральном округе наблюдается небольшое территориальное сжатие и увеличение вовлеченности в Краснодарском крае. В то же время, в УФО возросла активность муниципальных образований ХМАО и ЯНАО в межмуниципальном коммерческом сотрудничестве. Негативная тенденция в рассматриваемый период отмечается в Сибирском федеральном округе, где произошло значительное сокращение числа регионов, практикующих данную форму сотрудничества.

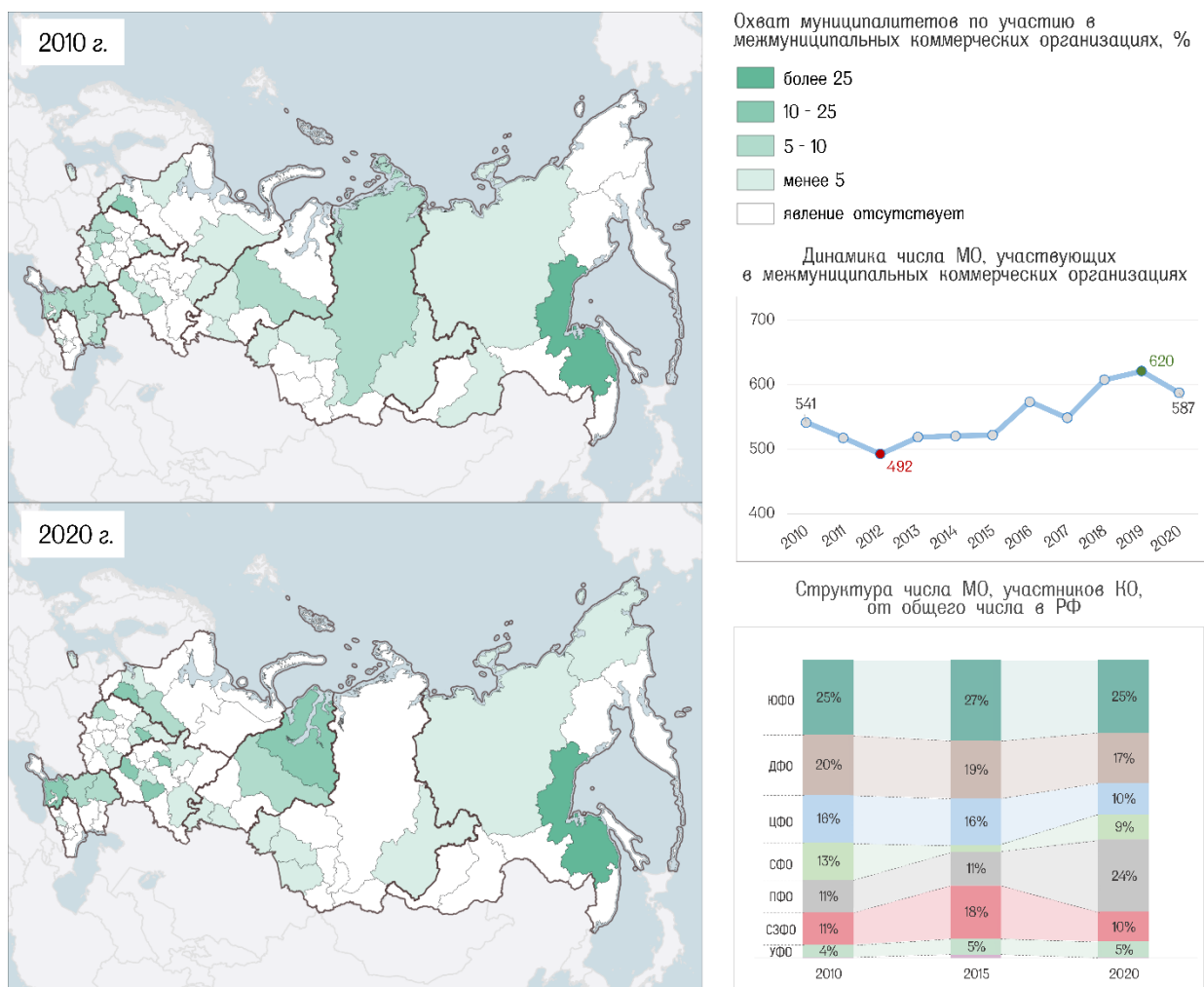


Рис. 12. Охват муниципалитетов по участию в межмуниципальных коммерческих организациях в 2010 г. и 2020 г. Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Специализация коммерческих организаций заложена в самом названии типа кооперации – хозяйственная. По информации открытых баз данных контрагентов, которые основываются на данных Федеральной налоговой службы, межмуниципальные коммерческие организации в основном осуществляют деятельность в сфере жилищно-коммунальных услуг (водоснабжение, электроснабжение и теплоснабжение), обращении с твердыми бытовыми отходами, транспортных услуг и др. Наиболее диверсифицированной можно назвать деятельность коммерческих организаций Северо-Западного федерального округа. Также отметим, что наиболее распространенной услугой хозяйственных обществ является водо- и теплоснабжение (Таблица 6).

Помимо этого в субъектах округов существуют организации, осуществляющие сразу несколько видов деятельности – водоснабжение, обработку и утилизацию отходов, распределение электроэнергии и др. Зачастую в учредителях таких организаций помимо муниципальных образований значится и муниципальный район, что позволяет сделать вывод о том, что таким образом низовые муниципальные образования передают полномочия на районный уровень. Кроме таких «многозадачных» организаций практика передачи полномочий существует и среди организаций, вид деятельности которых ограничен лишь одной хозяйственной областью. Последнее явление распространено на Дальнем Востоке, что отчасти объясняет большой процент охвата муниципалитетов участием в интегративных формах сотрудничества. Выходит, что на первый взгляд активная кооперация муниципальных образований для сотрудничества может оказаться оптимизационной интеграцией – процессом делегированием полномочий на вышестоящий уровень.

Таблица 6. Специализация хозяйственных объединений межмуниципального сотрудничества в федеральных округах в 2022 г.

	ЦФР	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
ВОДОСНАБЖЕНИЕ								
ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЕ								
ТЕПЛОСНАБЖЕНИЕ								
ОБРАЩЕНИЕ И УТИЛИЗАЦИЯ ТБО								
ПОХОРОННОЕ ДЕЛО								
ТРАНСПОРТНЫЕ УСЛУГИ								

Составлено по информации открытой базы данных контрагентов «Rusprofile»

Говоря о возможности классификации и выделения пространственных закономерностей, отметим, что подобная попытка уже совершалась доктором

экономических наук И. Д. Тургель (Тургель, 2014, 2015). Ею были проведены исследования в 2014 и 2015 гг., посвященные анализу динамики показателей и выявлению пространственных моделей развития межмуниципального сотрудничества. По результатам анализа автор предложила три модели: «первая модель присутствует в Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах. Здесь в межмуниципальных коммерческих организациях активно участвуют крайне ограниченное число субъектов РФ»; «вторая модель характерна для Центрального и Южного федеральных округов. В этих округах в межмуниципальных коммерческих организациях участвуют не менее трети от общего количества субъектов РФ»; «третья модель сформировалась в остальных федеральных округах, где фактически, количество муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, является статистически незначительной величиной» (Тургель, 2015). Отношение макрорегионов к той или иной модели функционирования межмуниципального сотрудничества (а именно его хозяйственной формы, ведь ассоциативная имеет повсеместное распространение) является не в полной мере актуальными к 2020 г. По-прежнему первую модель можно описать так: организация коммерческих межмуниципальных организаций не вошла в практику большинства субъектов округа, но там, где такой инструмент реализуется, участвует относительно высокое число муниципалитетов. Это применимо к Северо-Западному и Дальневосточному федеральным округам: число субъектов, муниципалитеты которых интегрированы в хозяйственное межмуниципальное сотрудничество, равняется примерно четверти от всех субъектов округов. При этом задействованные субъекты участвуют относительно активно – 4,2% всех муниципалитетов СЗФО (в отдельных субъектах до 20% – Новгородская область) и 5% всех муниципалитетов ДФО (в основном за счет Хабаровского края). Но также к данной модели в качестве частного случая можно отнести и Южный федеральный округ: число субъектов немногим больше трети, но охват муниципалитетов всё еще относительно высок (7%). Описание второй модели можно уточнить – хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества реализуются более чем в трети субъектов округа, но доля интегрированных муниципалитетов не превышает 3%. Данный тип представлен в Центральном, Сибирском, Приволжском и Уральском федеральных округах. К третьей модели в 2020 г. можно отнести лишь Северо-Кавказский федеральный округ, где межмуниципальное сотрудничество в данной форме развито крайне слабо. Таким образом, различия между выделенными типами можно описать так: в первом случае отмечается концентрация практики сотрудничества в ограниченном числе субъектов; во втором случае явление распространено более равномерно по субъектам округа; а третий

тип объединяет слаборазвитые федеральные округа в области межмуниципального сотрудничества.

Таблица 7. Пространственные модели развития межмуниципального сотрудничества

		Сколько субъектов участвует		Доля участвующих субъектов, %	Охват МО участием в КО, %	Охват МО участием в НКО, %
I тип	СЗФО	3	Вологодская, Ленинградская, Новгородская обл.	23	4,2	98,5
	ДФО	3	Хабаровский кр., Якутия, Чукотский АО	27	5,0	97,1
	ЮФО	3	Краснодарский кр., Вологодская, Ростовская обл.	38	7,3	92,3
II тип	ЦФО	7	Владимирская, Ивановская, Костромская, Липецкая, Смоленская, Тамбовская, Ярославская обл.	39	1,5	96,6
	СФО	4	Алтайский кр., Иркутская, Новосибирская, Омская обл.	40	1,6	94,3
	ПФО	6	Башкортостан, Марий Эл, Кировская, Пензенская, Самарская, Ульяновская обл.	43	2,6	97,0
	УФО	5	ХМАО, ЯНАО, Курганская, Тюменская, Челябинская обл.	63	2,5	99,2
III тип	СКФО	1	Кабардино-Балкарская респ.	14	0,1	97,0

Составлено по материалам статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»

Обратившись к анализу на более низком, региональном уровне, сложно выделить четкие пространственные закономерности и на это есть сразу несколько взаимосвязанных причин. Во-первых, межмуниципальное сотрудничество в практическом, хозяйственном смысле еще имеет ограниченное распространение, и создается впечатление, что у местных властей этот инструмент находится на стадии освоения, а не внедрения. Не менее важным является факт труднодоступности данных о практиках и развитии межмуниципального сотрудничества в целом и его отдельных формах, в частности договорной, которая не была рассмотрена в контексте всей страны из-за трудностей анализа данного вида интеграции муниципалитетов. Это обстоятельство отмечается многими исследователями: «тексты документов, регламентирующих это сотрудничество, представлены в базах данных и на сайтах муниципальных образований выборочно, существующие лучшие практики в этой сфере муниципалитеты предпочитают не рекламировать. Представляется, что отчасти это может объясняться неуверенностью муниципалитетов в стопроцентной легитимности таких форм взаимодействия» (Попов, Пузанов, 2019). Кроме того, есть острая нехватка полевых исследований, позволяющих говорить о реальных, а не статистических особенностях развития межмуниципальной кооперации в разных ее проявлениях. Учитывая эти факторы, тем не менее отметим, что взаимосвязь между субъектами с близким уровнем развития хозяйственной формы межмуниципального сотрудничества неочевидна: нет сходств в численности населения, экономическом развитии и других базовых социально-экономических показателях.

Таким образом, на текущем этапе исследования о региональных различиях практик межмуниципального сотрудничества представляется возможным сделать лишь обобщенные выводы и отметить основные тенденции. В качестве основных итогов проведенного анализа можно подчеркнуть, что продолжающиеся реформы местного самоуправления, а именно изменение числа муниципальных образований, оказывают незначительное влияние на межмуниципальное сотрудничество и его отдельные формы. При этом интеграция муниципалитетов в ассоциативной форме распространена практически повсеместно, а хозяйственные общества недостаточно интегрированы в практику местных властей. Помимо нормативно-правовых ограничений, о которых мы упоминали ранее, это может быть вызвано асинхронностью сути данной формы межмуниципального сотрудничества и реальной ситуации на местах. Так, цель коммерческих организаций – получение дополнительной прибыли, а работа властных структур, помимо реализации своих полномочий, заключается в обеспечении населения услугами, в том числе и гарантированными государством. Поэтому, вероятно, деятельность хозяйственных организаций имеет смысл там, где отсутствует монополия бюджетной

организации на услугу, и она обеспечивается на рыночных условиях. Но в небольших муниципалитетах, коих большинство, данная монополия сохраняется, а рынок подобных услуг не сформировался ввиду разных обстоятельств, в том числе из-за отсутствия платежеспособного спроса населения. При этом поиск компаньона для учреждения хозяйственного общества имеет целесообразность, когда муниципалитет не имеет ресурсов для предоставления рыночных услуг. Кроме того, тормозящий эффект могут оказывать муниципальные унитарные предприятия (МУП) – более стойкие в правовом смысле и механизм работы которых уже знаком местным властям. Существует мнение, что МУПы являются лучшей из существующих специфических практик межмуниципального сотрудничества, однако и у унитарных предприятий есть существенные недостатки – отсутствие возможности учреждения общего управленческого аппарата и, что наиболее важно, недостаток доказательств реальной продуктивности данной формы на практике.

Среди исследователей и экспертов существуют разные мнения на счет эффективности и вообще смысла существования хозяйственной формы межмуниципального сотрудничества. Например, Н.Б. Косарева, президент фонда «Институт экономики города», считает, что «не надо создавать межмуниципальные хозяйственные общества, надо создавать только некоммерческие организации» (Стенограмма заседания дискуссионного клуба...). Потому что цель – «извлечение прибыли» не в полной мере отвечает нуждам муниципалитетов, а во главе угла должен стоять вопрос решения местных вопросов и проблем. Очевидно, что вопрос дискуссионный, однако, на наш взгляд, необходимо учитывать, что решение местных вопросов в абсолютном большинстве случаев состоит в осуществлении не административной, а именно хозяйственной деятельности, требующей и ресурсов, и рациональных инструментов. Так или иначе межмуниципальное сотрудничество в разных его формах может представлять собой один из путей повышения эффективности деятельности местных властей в решении локальных вопросов, а, значит, и повышения уровня жизни населения. А цель развития и совершенствования механизмов межмуниципальной кооперации исследователями и государственными деятелями – предоставление муниципалитетам выбора между тем, какую практику использовать для этого самого повышения эффективности.

2.3. Специфика межмуниципального сотрудничества в агломерациях

Вопросы развития агломераций и закономерности агломерационных процессов являются в высокой степени актуальными в контексте решения задачи пространственного развития страны. Это транслируется в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., государственными деятелями и политиками, а также подтверждается высокой заинтересованностью данной темой ученых и исследователей разных областей науки. Злободневность вопроса заключается в разработке новых и совершенствовании существующих инструментов по решению проблем социально-экономического развития территорий и, что не менее важно, способов их администрирования в условиях интенсивного взаимодействия и взаимовлияния институциональных столпов – государственной власти, общества и бизнеса. При этом основной функционал данных инструментов должен заключаться в приведении к балансу (и его последующем поддержании) «пространственной структуры экономики, которая отвечала бы интересам ее высокой конкурентоспособности, социальной стабильности, а также требованиям, диктуемым федеративной природой государства и необходимостью обеспечения его безопасности» (Иванов, Бухвальд, 2020).

Однако при высокой актуальности вопросов развития агломераций существуют ограничения, осложняющие поиск эффективных методов управления данным типом территориальных образований. В том числе, препятствием является недостаточная проработка нормативно-правового регулирования агломерационных процессов, влекущая за собой сложности не только в осуществлении комплексной оценки, но и в единообразном понимании и определении этого явления (количество существующих и вероятных агломераций в стране, их границ и др.). При этом надо понимать, что агломерация как «компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в сложную динамическую локальную систему многообразными интенсивными связями» объективна и определена в контексте пространственной близости (Лаппо, 1997). Но вместе с этим существует множество взглядов на агломерацию как на объект правового оформления, функционирования и управления агломерационными процессами. И каждый из этих взглядов подразумевает разные модели управления городскими агломерациями (Рис. 13). Можно отметить, что координация развития агломерации зачастую «вертикальная», в то время как система «горизонтального» управления устанавливается сложнее и оттого медленнее.

Сутью «горизонтального» управления является представление агломерации как формы тесного межмуниципального взаимодействия, вызывающего синергетический эффект. В таком случае определение агломерации с точки зрения данного подхода, как

ранее отмечалось, можно сформулировать следующим образом: «под городской агломерацией предлагается понимать объединение муниципальных образований, характеризующееся наличием тесных политических и экономических взаимосвязей между отдельными входящими в ее состав муниципалитетами, в целях комплексного развития территории агломерации, а также повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения» (Михайлова, 2010).

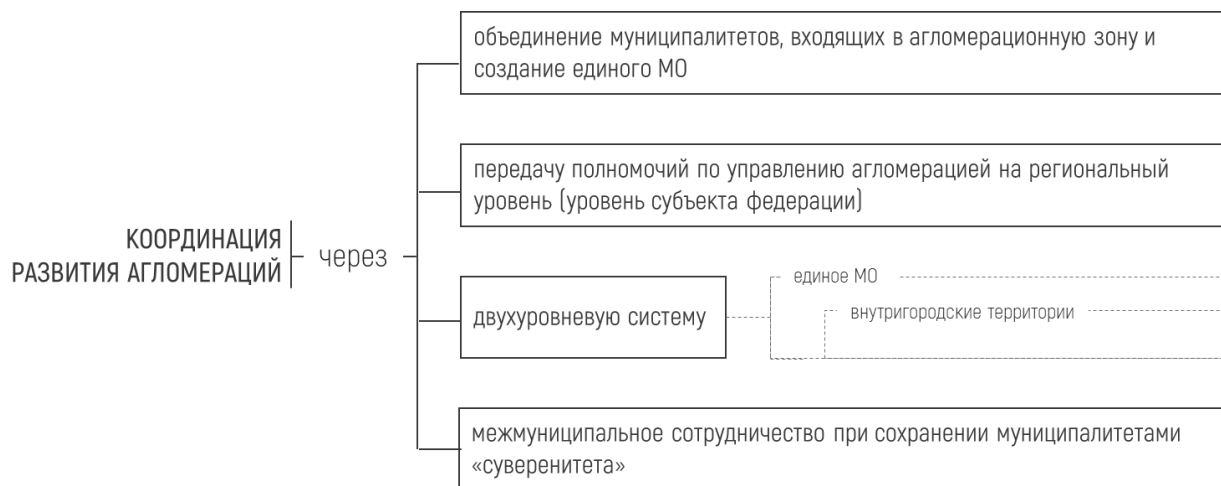


Рис. 13 Основные подходы к управлению развитием агломераций
Составлено автором

Кроме синергического эффекта существует предполагаемый ряд преимуществ за счет сохранения муниципалитетами агломерационной зоны своей самостоятельности. В основном потому, что это не противоречит главной идее местного самоуправления и оставляет право выбора пути своего развития за муниципальным образованием. Тем не менее, существуют и риски, заключающиеся в слабом развитии культуры сотрудничества у местных властей. Речь идет об «амбициях некоторых руководителей, предпочитающих «хоть плохонькое, но свое», неисполнении финансовых обязательств по совместным проектам и т.д.» (Бабун, 2012). Это делает актуальным вопрос развития у управленцев не только компетенций администрирования, но и особого делового менталитета, ориентированного на поиск компромиссов и следование установленным договоренностям.

Говоря о формах межмуниципального сотрудничества в агломерациях России, надо сказать, что наименьшее развитие имеет форма хозяйственного сотрудничества, что кардинально отличает отечественный опыт от зарубежного и вызывает некоторое недоумение, ведь именно агломерации по общепринятой логике должны в большей степени нуждаться в такой интеграции и ее выгодах. К текущему моменту ни нами, ни другими исследователями, опыта которых мы коснемся позднее, не было обнаружено хозяйственных обществ на территории агломераций.

Межмуниципальные некоммерческие организации (АНО), представляющие ассоциативное сотрудничество, существуют в границах агломераций в ограниченном числе. Данная форма не представляет большого интереса для анализа практических эффектов, поскольку в основном автономные некоммерческие организации не подразумевают учреждения управленческих структур по развитию агломераций, и их деятельность в большинстве случаев носит консультационный характер. Тем не менее, существуют некоторые примеры организаций, которые ставят во главу угла более практические задачи. Существуют профильные организации, например, АНО «Центр развития туризма Альметьевской агломерации» в Татарстане была создана для осуществления координирующей деятельности полномасштабного запуска проекта «Золотая подкова Татарстана», а также поддержки деятельности по восстановлению исторических объектов на территориях муниципалитетов Закамья. Из практических шагов, предпринятых организацией для достижения главной цели, можно отметить проведение фестивалей, куда привлекаются краеведы, этнографы, общественные деятели, предприниматели и представители власти для обсуждения возможностей использования туризма в качестве драйвера развития территорий.

Другие примеры касаются организаций по развитию агломерационных зон с более широким спектром деятельности. Такой является ассоциация «Барнаурская агломерация интеграционного развития территорий», которая в отличие от многих прочих ассоциаций была учреждена по инициативе непосредственно муниципальных образований, без участия представителей региональных властей. Первым практическим реализованным шагом организации в управлении Барнаурской агломерацией стала разработка схемы территориального планирования агломерации, утвержденная постановлением администрации Алтайского края от 26 ноября 2012 года № 644 (Химочка, 2018). Аналогичные мероприятия проводятся ассоциацией «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации», при участии которой в 2018 г. разработана Стратегия социально-экономического развития Челябинской агломерации на период до 2035 г. Затем было сформировано АНО «Дирекция Челябинской агломерации», за которой, по заявлению властей, были закреплены функции по реализации значительной части мероприятий по реализации Стратегии (Межрегиональный форум..., 2014). Однако ситуация, как всегда, не так однозначна, как может показаться на первый взгляд: координационные советы де-факто учреждаются при правительстве субъекта и большинство его членов являются представителями органов власти субъекта (исключением является только Координационный совет Новосибирской агломерации). Соответственно,

из-за высокой активности региональных властей в таких организациях говорить об этой структуре как о форме интеграции муниципалитетов можно с некоторой оговоркой.

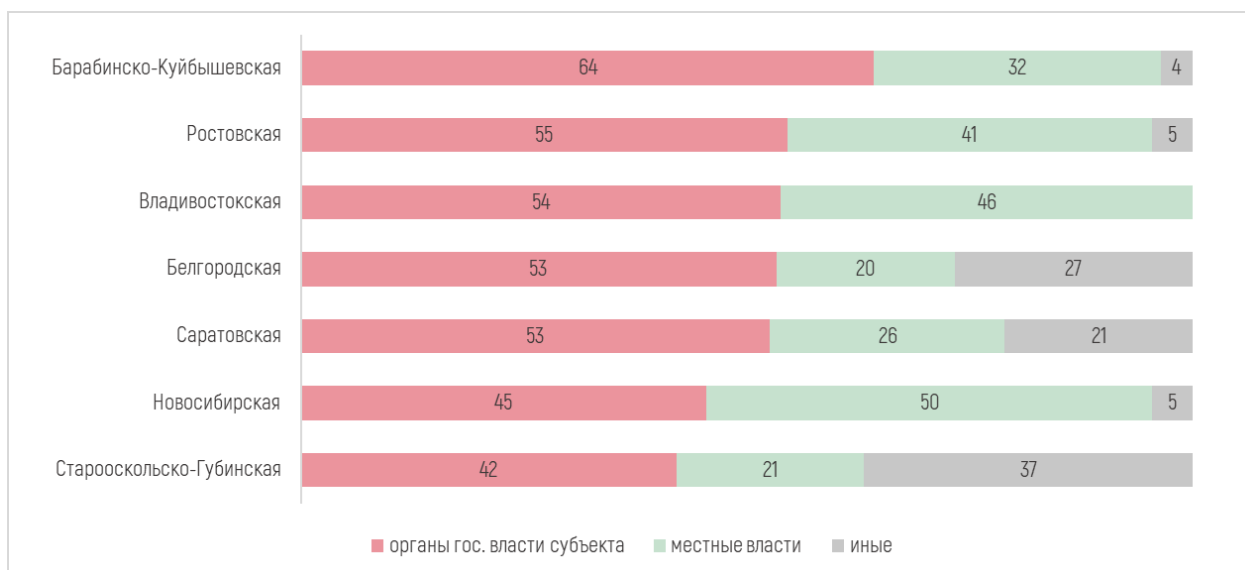


Рис. 14. Структура Координационных советов по развитию агломераций, %. Составлено автором по «Практика институционализации управления развитием городских агломераций в России»

Наиболее распространенной формой учреждения интеграционных отношений муниципалитетов агломерации и способом управления развитием ее территорий является договорная форма. К 2022 г. соглашения о сотрудничестве муниципальных образований городских агломераций существуют как минимум для 20 агломераций. Самые ранние соглашения были заключены в Чувашии: в 2004 г. городской округ Чебоксары заключил с пятью районами соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, но в агломерационную зону входит лишь один район – Моргаушский. Наиболее поздние договоры были заключены в 2019-2022 гг. в Горно-Алтайской, Магнитогорской и Петрозаводской агломерациях. Соглашения последних двух носят названия «Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по созданию Магнитогорской агломерации» и «Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии по развитию Петрозаводской агломерации». Пока не вполне ясно, будут ли данные проекты хотя бы в некоторой степени успешными, поскольку агломерационные процессы в данных регионах представляются как слабо развитые и на это еще наслаивается множество институциональных препятствий. Случай же с Горно-Алтайской агломерацией представляет интерес с точки зрения внедрения межмуниципального сотрудничества в практику «агломерации», численность жителей которой составляет 85 тыс. человек.



Рис. 15 География соглашений сотрудничества в агломерационных зонах
Составлено по материалам Соглашений о межмуниципальном сотрудничестве

Грубость оценки числа договоров о сотрудничестве в агломерационной зоне обусловлена ограниченностью информации о подобного рода соглашениях. Не редка также ситуация, когда в открытых источниках представлена информация лишь о факте составления и подписания договора о сотрудничестве, поэтому анализ его основных положений и целей интеграции затруднен. Тем не менее, по результатам изучения различных источников информации (в том числе ранее проведенных исследований фонда «Институт экономики города») для анализа доступны девять текстов соглашений, по которым можно сделать некоторые выводы и выделить характерные черты для институциональной стороны межмуниципального взаимодействия в агломерационных зонах России. Но перед этим нужно сказать, что заключаемые соглашения можно разделить по степени прагматичности на соглашения представительского сотрудничества и соглашения практического сотрудничества. Мы не будем касаться первых в силу их абстрактности, отметим лишь, что такие соглашения направлены на установление дружеских связей между городами и не ставят определенных практических задач.

Таблица 8.

Действующие межмуниципальные соглашения о сотрудничестве, нацеленные на совместную практическую деятельность муниципалитетов агломераций.

ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ	ЧИСЛО УЧАСТНИКОВ	УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ	НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА			
			информационное взаимодействие	разработка документов	реализация проектов соц-эк. развития	создание координац-го органа
МНОГОСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ						
Новосибирская	12					
Барабинско-Куйбышевская	4					
Самарско-Тольяттинская	17					
Челябинская	7					
Горный Урал	5					
ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ						
Пермская	2					
Томская						
Иркутская						
Чебоксарская						

Источники: (Попов, Пузанов, 2019)

Соглашения практического сотрудничества, в свою очередь, можно разделить еще на два типа: соглашения многосторонние и двусторонние (Таб. 8). Первые представляют собой документы, заключаемые почти всегда всеми муниципалитетами агломерации, а их основные положения утверждают направления возможного сотрудничества. Кроме того, они подразумевают учреждение управленческих и исполнительных структур – координационных советов и дирекций или рабочих групп.

Соглашения о двустороннем взаимодействии подписываются, как правило, городским округом и муниципальным районом. С одной стороны, они более практичны и определены в своих задачах. Так, например, редко подразумевается информационное взаимодействие, но часто одной из центральных задач является совместная реализация проектов, направленных на социально-экономическое развитие. С другой стороны, данными соглашениями не предусмотрено учреждение организационных структур, реализующих совместные проекты и оказывающих услуги, оговоренные поставленными целями и задачами. Например, в 2016 г. между Иркутском и Иркутским районом было заключено соглашение, главным положением которого было создание централизованных систем водоснабжения и водоотведения города и района. Соглашением, как мы отметили ранее, не было предусмотрено формирование межмуниципальных организаций для осуществления проекта. В итоге в 2019 г. в Иркутском районе действительно была

утверждена концепция развития водоснабжения и водоотведения, средства на разработку которой выделены из областного бюджета. А для города Иркутска реализуются положения действующего постановления от 12 марта 2014 г. «Об утверждении Схем водоснабжения и водоотведения г. Иркутска на 2015, 2020 и 2025 годы», в которое периодически вносятся необходимые правки. Соответственно, выполнение главной задачи было осуществлено, но в рамках отдельно согласованных документов.

Рассмотренные межмуниципальные соглашения описывают различные сферы потенциального сотрудничества муниципальных образований городских агломераций и в большинстве случаев формулировки достаточно широки. Можно заметить, что практически все договоры подразумевают информационное взаимодействие, но и в тех случаях, где такой пункт в документе отсутствует, оно все равно предполагается – иначе не вполне ясен механизм осуществления поставленных задач. Также надо отметить, что двусторонние соглашения немного более практичны по целеполаганию, но главным инструментом реализации планов является кооперация именно административной деятельности, что опять же, невозможно без информационного взаимодействия. Еще одно общее замечание, которое можно сделать относительно договорной формы сотрудничества в рамках агломераций – неопределенность финансовой ответственности сторон соглашения, а в случае двусторонних соглашений вообще отсутствие организационных структур, о чем мы говорили ранее.

Так или иначе, многообразные по своему развитию территории городских агломераций в первую очередь представляют собой муниципалитеты – объекты местного самоуправления, которые и так находятся в непростых условиях ограниченности ресурсов при растущих обязанностях. А при объединении в агломерацию или любое другое территориальное образование еще больше усложняется система управления, контроля и развития. Для того, чтобы более четко сформировать представление об особенностях межмуниципальной кооперации в качестве инструмента развития агломераций и оценить его успешность, необходимо обстоятельно рассмотреть положения соглашений о сотрудничестве и результаты их реализации.

Глава 3. Межмуниципальное сотрудничество в агломерационных зонах

3.1. Межмуниципальное сотрудничество в Новосибирской агломерации

Новосибирская агломерация – компактное скопление городов вблизи Новосибирска – крупного города, неофициальной столицы Сибири, который образует единую агломерационную зону с городами Бердск, Искитим, Обь, а также наукоградом Кольцово. Соглашением от 2015 г. определено межмуниципальное сотрудничество в составе перечисленных населённых пунктов и семи муниципальных районов: Искитимского, Кольцованского, Коченевского, Мошковского, Новосибирского, Ордынского и Тогучинского.

В рамках данной работы агломерация будет рассматриваться в границах муниципалитетов, подписавших соглашения о сотрудничестве. Поэтому для начала рассмотрим показатели социально-экономического развития этих территорий. На начало 2022 г. на обозначенной территории проживает около 2,2 млн человек, или 80% от численности населения всей Новосибирской области. При этом в большинстве муниципальных образований в среднем за 6 лет с 2015 по 2020 гг. отмечается отрицательный естественный прирост, исключение составляют лишь несколько городских населённых пунктов и Новосибирский район. Однако даже для этих муниципалитетов в ежегодной динамике ситуация не столь однозначная. Так, до 2018 года в вышеописанных образованиях наблюдался прирост, но начиная с 2019 г. только у поселка Кольцово фиксировался естественный рост численности населения. Также во всех субъектах агломерации в 2020 г. отмечается закономерное усиление естественной убыли из-за пандемии коронавируса.

Основа агломерации – разноплановые тесные пространственные связи между населёнными пунктами, поэтому при характеристике агломераций рассмотрим один из показателей, отражающий взаимодействие территорий – показатель миграции. Государственная статистика позволяет проследить только обобщённые направления миграций: внутрирегиональные, межрегиональные, международные (СНГ и остальной мир). Данные о миграциях, выражающиеся через общий коэффициент миграции по муниципалитетам Новосибирской агломерации, свидетельствуют об активном притоке населения в три города – Обь, Бердск, Новосибирск, и три муниципальных района – Новосибирский, Ордынский и Мошковский. Рост численности населения Оби и Бердска обеспечивается внутрирегиональным притоком мигрантов, Новосибирска – международным, при этом в основном за счёт стран СНГ. С районами дело обстоит несколько иначе: значительный прирост наблюдается в Новосибирском районе за счёт внутрирегиональных перемещений. Можно предположить, что это связано с переездом как

из самого Новосибирска, так и перетоком населения из остальной области в относительно недорогое жилье пригородов. Ордынский и Мошковский же районы растут за счёт внешней международной миграции. Большое значение при этом имеет маятниковая миграция между областным центром и поселениями агломерации, вызванная как трудовыми, так и культурными, торгово-бытовыми, образовательными и другими связями. За счет маятниковой миграции постоянное население Новосибирска ежедневно прирастает не менее чем на 80-100 тыс. чел. (Официальный сайт мэрии Новосибирска, 2022)

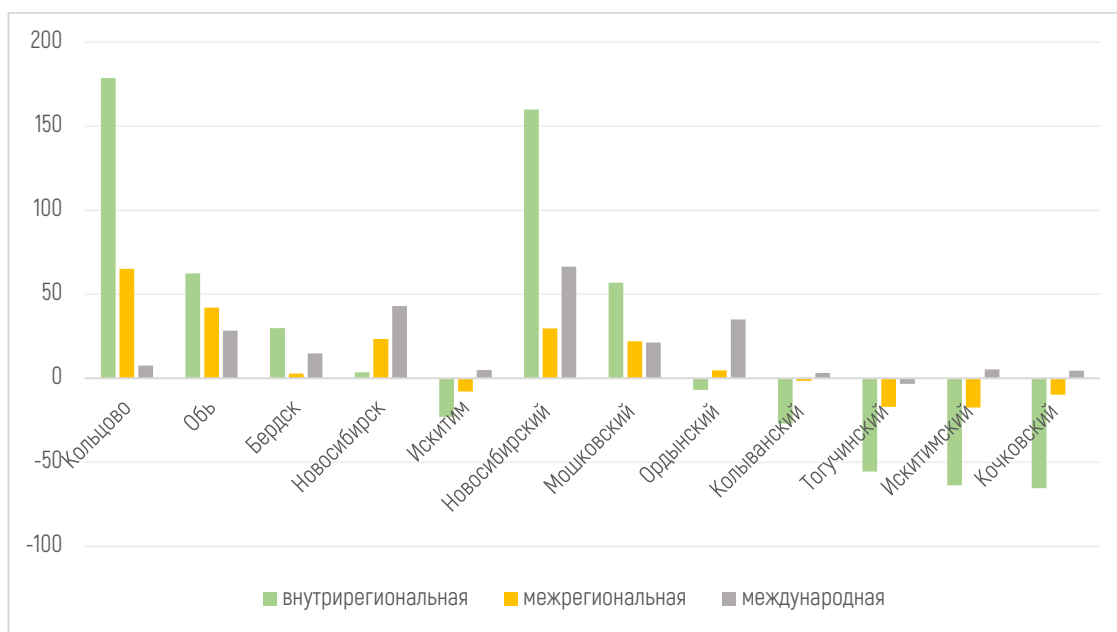


Рис. 16. Общий коэффициент по направлениям миграции в муниципальных районах агломерации средний за 2014-2019 г., на 10 тыс. человек
Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики

Также интересные данные по миграции предоставляет интернет-ресурс «Виртуальное население России». Миграционные перемещения фиксируются по изменению указанного города проживания в социальных сетях. Несомненно, при анализе этих данных, нужно быть осторожным ввиду большого количества допущений: возрастной состав пользователей соцсетей несбалансирован, изменение места проживания может быть недостоверным и прочее. В защиту источника отметим, что массив информации разработчиками был предварительно очищен от «вбросов» сомнительных данных. На представленной карте указано количество пользователей в регионе, указавших Новосибирск в качестве нового места проживания или учёбы (Рис. 17).

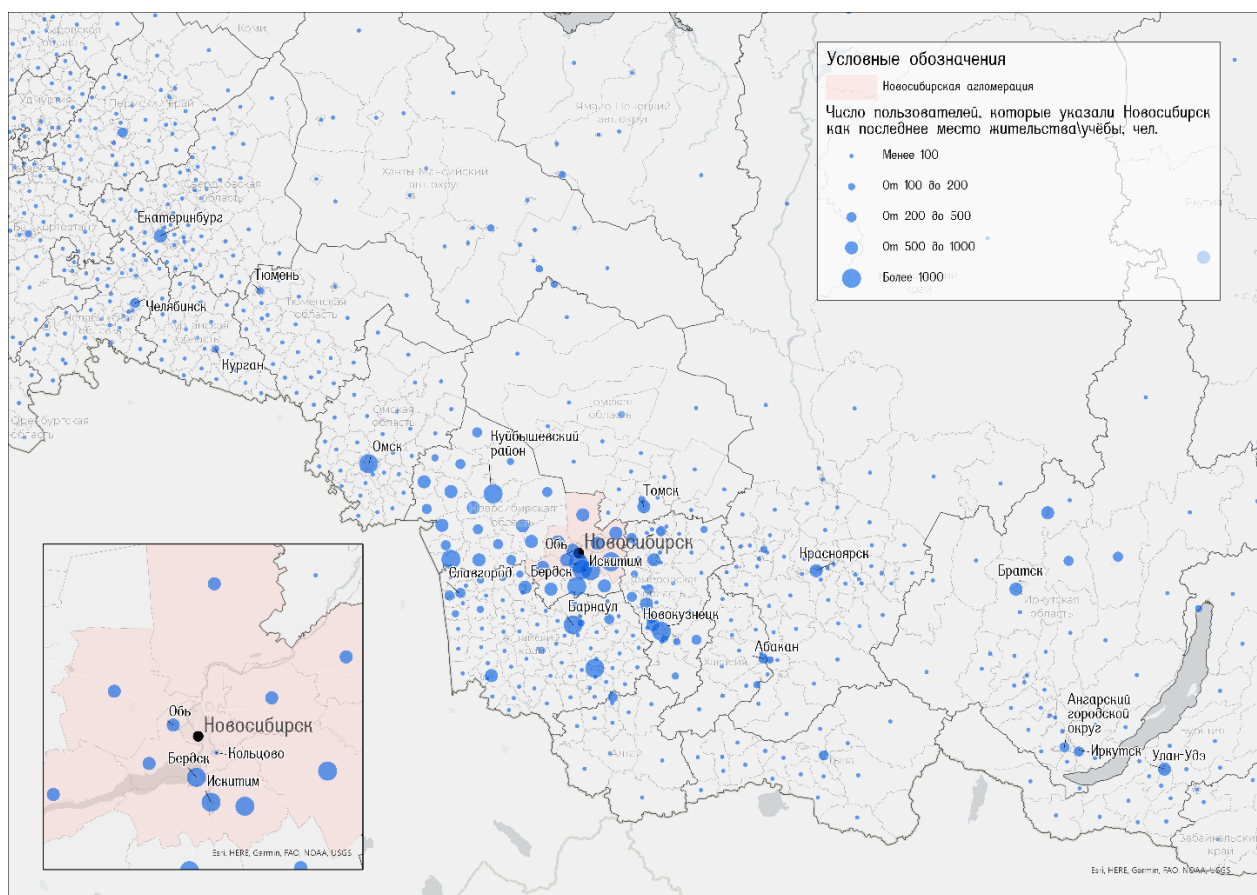


Рис. 17 Количество пользователей социальных сетей «переехавших» в Новосибирск.
Составлено по «Виртуальное население России»

На картосхеме видна широта влияния Новосибирска как привлекательного для жизни города. Выделяются районы Новосибирской области, региональные столицы и крупные города. Заметно воздействие города на западную часть Кемеровской области. Общий размах притяжения на всю Россию, но наиболее ярко проявляется в пределах от Поволжья до Байкала. В самой агломерации наибольший прирост Новосибирску обеспечивают Бердск, Искитим, Обь, Искитимский район. При изучении миграций в остальные муниципалитеты агломерации отмечено, что наиболее привлекательным является Искитимский район за счёт притока населения из самого Искитима, Бердска и Новосибирска.

Для составления общей картины о числе рабочих мест в различных муниципалитетах-участниках агломерации, обратимся к данным Федеральной налоговой службы. Так как невозможно отследить информацию о числе занятых в каждом муниципальном округе агломерации, рассмотрим статистические показатели по основным городам-участникам. Так, за последние пять лет в Новосибирске количество физических лиц, получавших доходы, выросло с 1147 тыс. человек в 2016 г. до 1328 тыс. чел. в 2020 г.

(116% от 2016 г.), при этом наблюдался ярко выраженный пик 1404 тыс. чел. в 2019 г. В Бердске аналогичный показатель оставался стабильным на протяжении всего рассматриваемого периода, и в 2020 г. имел значение 41 тыс. чел. В Искитиме, Оби и Кольцово количество физических лиц, получавших доходы, ежегодно росло, и на 2020 год составило 32 тыс. чел. (104% от 2016 г.), 19 тыс. чел. (109% от 2016 г.) и 13 тыс. чел. (121% от 2016 г.), соответственно. Из имеющихся данных можно сделать вывод, что во всех упомянутых городах, за исключением Бердска, увеличивалось число рабочих мест, при этом, соответствующего увеличения в естественном и миграционном приросте населения не наблюдается.

Новосибирская область с 2015 по 2020 гг. увеличивала объем привлекаемых инвестиций. При этом такой показатель, как индекс физического объёма инвестиций сокращался в 2015-2016 гг. (75,9% и 92,2% к предыдущему году соответственно), а в последствии вплоть до 2020 г. наблюдался его рост (в 2017 г. – 100,5%, 2018 г. – 106,4 %, в 2019 г. – 118,8%, в 2020 г. – 101,4% соответственно). Тем не менее, после значительного сокращения инвестиций в 2015–2016 гг., к 2020 году объем инвестиций не вернулся на докризисный уровень. Инвестируемые средства в основном концентрируются на инвестиционных площадках Новосибирской агломерации. Так, согласно информации цифровой платформы «Инвестиционные проекты», в Новосибирской области насчитывается около 1,5 тыс. проектов, но их размещение неоднородно и отличается концентрацией вблизи Новосибирска и его ближайшей пригородной зоны.

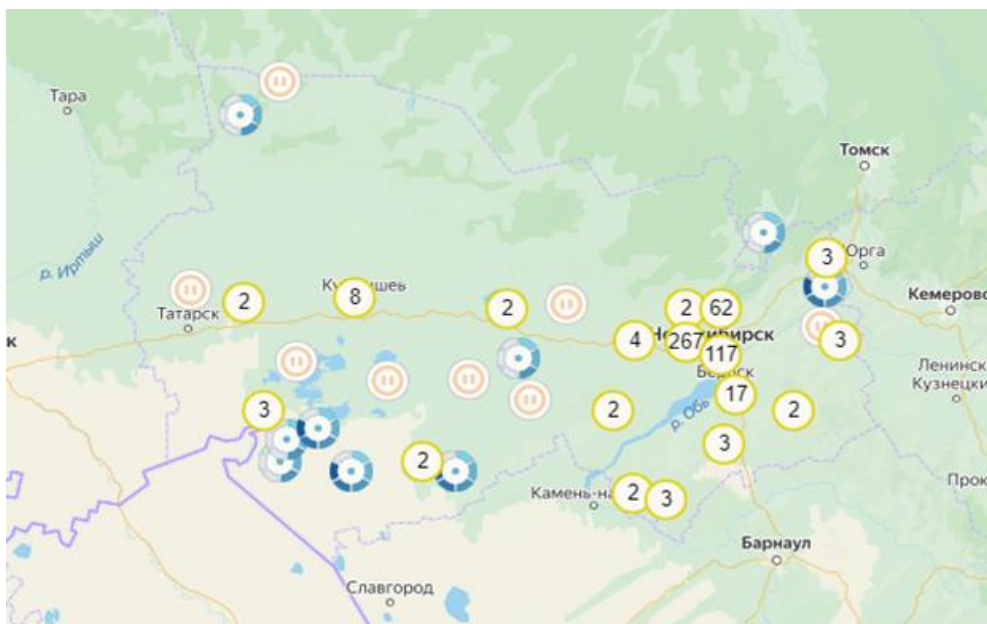


Рис. 18 Размещение инвестиционных проектов в Новосибирской области.
Источник: «Инвестиционные проекты»

Таким образом, данная агломерация и в особенности ее ядро – Новосибирск, аккумулирует в себе экономические и человеческие ресурсы, чему способствуют действующие (иногда однонаправленно) агломерационные процессы между входящими в нее территориями. В связи с этим, в Новосибирской агломерации существует ряд проблем, ограничивающих ее качественное развитие, и которые вероятно, должны определять наиболее важные направления сотрудничества при интеграции муниципалитетов. Так, достаточно серьезной и специфической проблемой, отмечаемой также властями региона, является загруженность основных транспортных артерий Новосибирска и недостаточное развитие транспортной сети других территорий, в т.ч. прилегающих к агломерационной зоне (Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года). По одному из показателей внутри- и межрегиональной интеграции, экономической активности и конкурентоспособности региона – плотности автодорог общего пользования с твердым покрытием – Новосибирская область находится только лишь в шестом десятке регионов России. Инфраструктурные проблемы касаются не только транспортной доступности, но и в целом рост нагрузки на агломерацию опережает развитие необходимой коммунальной и социальной среды – управленцами отмечаются проблемы питьевого водоснабжения в некоторых муниципалитетах агломерации, связанные с несоответствием нормативам качества питьевой воды и износом коммунальных фондов ((Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года). Вероятно, что в связи с данными проблемами, существует некоторая невостребованность инвестиционных площадок в районах агломерации, кроме Новосибирска и Новосибирского района. Это позволяет сделать предположение, что уровень развития коммуникаций и транспортных сетей играет важную роль в процессе расширения Новосибирской агломерации. Потому, ожидается, что главными направлениями при межмуниципальной кооперации должны выступить те, что предполагают реализацию инфраструктурных и производственных проектов, а также организацию работы по повышению инвестиционной привлекательности и привлечению инвестиций на муниципальном уровне.

Так, при юридическом оформлении Новосибирской агломерации сторонами были сформулированы предмет, цели, задачи, направления и механизмы взаимодействия при развитии территории. В основных приоритетах отмечается, что соглашение подписывается из осознания важности создания агломерации в качестве одного из механизмов инновационного развития, необходимости реализации крупных инфраструктурных проектов, увеличения объемов жилищного строительства, создания объектов социальной

сферы, необходимости синхронности подготовки и реализации программ развития муниципальных образований с программами развития Новосибирской области.

Среди обозначенных целей фигурируют упоминания необходимости стратегического, комплексного и сбалансированного социально-экономического развития территории. Но для нас наиболее интересен пункт, по которому стороны ставят в приоритет выработку «системных подходов по совершенствованию институциональных, правовых и социально-экономических основ межбюджетных отношений, межмуниципальных и иных связей в интересах эффективного функционирования и развития агломерации». Это положение подчёркивает важность заключаемого соглашения и определяет сферу сотрудничества, но вместе с этим нельзя не отметить некоторую общность использованных формулировок.

В задачах сотрудничества отмечено 11 пунктов, которые тематически можно объединить в четыре группы (Рис.19). Можно заметить, что список задач развития агломерации и межмуниципального сотрудничества комплексный. Он охватывает широкий спектр сфер, начиная от регулирования градостроительной деятельности на уровне документов территориального планирования и заканчивая координированием вопросов инновационного развития. Кроме того, в целях объединения финансовых средств и ресурсов для реализации соглашения стороны могут заключать дополнительные договоры и соглашения, учреждать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации.

НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА



Рис. 19
Направления сотрудничества участников Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве Новосибирской агломерации
(Составлено автором по «Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации...», 2015)

Механизмы соглашения предусматривают реализацию задач с помощью утверждённых градостроительных документов, а также принимаемой сторонами стратегии развития агломерации. На 2022 г. в открытом доступе обнаружить стратегию развития не удалось, однако отдельные ее пункты все же прописаны в стратегии развития Новосибирской области в разделе «Развитие агломераций».

Для проверки реализации поставленных соглашением задач был осуществлён поиск разносторонней информации по соответствующим темам. В результате было определено, что по задачам стратегического и территориального планирования утверждена Схема территориального планирования агломерации Постановлением от 28.04.2014 № 186-п «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации

Новосибирской области». Перед подписанием соглашения был организован типичный для таких случаев, но не теряющий из-за этого своей значимости, координационный совет – постановление Губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 № 141 «О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации».

В группе из управленческих задач реализованных проектов не так много. Например, сторонами договора заключено также типичное соглашение о взаимодействии области и муниципалитетов агломерации – Соглашение № 29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности».

В инфраструктурно-расселенческом блоке задач реализуются проекты, охватывающие несколько муниципальных образований, например, проекты создания промышленно-логистических парков на территории агломерации: Южный (Искитимский район, п. Агролес и г. Бердск), «Восточный» (Станционный сельсовет Новосибирского района), «Новосибирский» (Новосибирский район, с. Толмачево). Также разработана и утверждена губернатором Новосибирской области в 2017 г. «Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Новосибирской агломерации». Вопросы развития единой транспортной системы и оптимизации системы расселения затронуты в схеме территориального планирования агломерации, которую, к сожалению, найти в открытых источниках не удалось. Однако, на сайте Новосибирской области присутствует упоминание схемы по расселению.

Список проектов в инновационном блоке задач один из наиболее обширных. Новосибирск развивается как крупный научный центр, так в 2016 г. была утверждена стратегия развития научно-производственного кластера «Сибирский наукополис». В стратегии развития наукополиса отмечается, что кластер размещается на территории нескольких муниципальных образований, что предъявляет особые требования к стратегии развития территории, необходимости согласования интересов различных органов власти и организации эффективного межмуниципального взаимодействия. Также реализуется проект биотехнопарка в наукограде Кольцово (Новосибирский район, р.п. Кольцово).

Кроме того, проводится информационное взаимодействие не только между участниками данной агломерации, но и с привлечением представителей из других регионов. Так, с целью обмена опытом в Новосибирске проводится Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России». И в качестве инструментов по развитию агломераций на базе Центра регионального развития 18 ноября 2015 г. был открыт Центр кластерного развития Новосибирской области, который курирует в том числе и проект Сибирского наукополиса.

Соглашением о сотрудничестве определялась необходимость принятия сторонами Стратегии развития Новосибирской агломерации, как мы отмечали ранее. На 2022 г. обнаружить стратегию в открытых источниках не удалось. Однако на уровне агломерации принята и утверждена Схема территориального планирования Новосибирской агломерации, которая, возможно, и является той самой стратегией – её переработкой в документ территориального планирования, один из механизмов реализации сотрудничества. К 2022 г. в схему территориального планирования изменения вносились три раза. В первой, уже неактуальной редакции, СТП включала в себя широкий спектр документов, охватывающих вопросы транспорта, объектов культурного наследия, инженерных коммуникаций, характеристику современного состояния и план развития инфраструктуры, вопросы лесного хозяйства, геологии и экологии. Однако документы изначальной версии недоступны. В последней версии количество документов уменьшилось, и среди них присутствует лишь короткий материал по обоснованию, схема планируемого размещения объектов и утверждающий документ с уведомлением. Очевидно, что изначальная идея общей стратегии развития корректировалась и в процессе корректировки была сокращена до наиболее важной и часто используемой администрациями Новосибирской агломерации части.

Таким образом, мы можем заключить, что в Новосибирской агломерации перед межмуниципальным сотрудничеством стоит обширный список проблем и имеется большое количество точек соприкосновения во взаимодействии субъектов. Отследить процесс выполнения всех перечисленных задач сложно, но исходя из имеющейся информации можно заключить, что в рамках агломерации межмуниципальная кооперация проявила себя эффективным инструментом комплексного территориального развития, но лишь в бюрократическом аспекте – в рамках соглашения было реализовано согласование стратегий и документов территориального планирования. Однако, с практической точки зрения, польза межмуниципального сотрудничества в данном примере пока не ясна: из прагматических результатов можно отметить только создание кластера «Наукополис». Кроме того, сотрудничество выражается в координации взаимодействия муниципалитетов и в обмене опытом на специализированных по тематике конференциях, семинарах и деловых встречах. На данном этапе такое взаимодействие создаёт ощущение фиктивности сотрудничества, но в перспективе способно создать положительный эффект от постепенного повышения профессиональных качеств сотрудников администраций, и может вылиться в ряд продуктивных управленческих решений.

3.2. Межмуниципальное сотрудничество в Самарско-Тольяттинской агломерации

Самарско-Тольяттинская агломерация – полицентрическая система с двумя крупными городами-ядрами Самарой и Тольятти. В состав агломерации входят такие города, как: Жигулёвск, Кинель, Новокуйбышевск, Октябрьск, Сызрань и Чапаевск. Соглашением от 2014 г. определено межмуниципальное сотрудничество в составе ещё девяти муниципальных районов: Безенчукского, Волжского, Кинельского, Красноармейского, Красноярского, Приволжского, Ставропольского, Сызранского и Шигонского.

В 2021 г. численность населения агломерации равнялась 2,7 млн человек, что составляло 86% от населения области. При этом за период с 2010 по 2021 гг. людность агломерации незначительно снизилась, примерно на 1%. В это же время населённость неагломерационной территории уменьшилась на 9%. На уровне муниципалитетов агломерации за выделенные 11 лет численность населения увеличилась в Ставропольском районе на 50%, с 53 тыс. до 78 тыс. человек, в Волжском районе на 48%, с 82 тыс. до 122 тыс. человек, в городе Кинель на 6%, с 55 тыс. до 58 тыс. человек и в Красноярском районе на 5% с 54,5 тыс. до 57 тыс. человек.

По показателю естественного движения населения почти во всех муниципалитетах наблюдается убыль. Небольшой прирост до 2020 г. отмечен в Волжском районе, где коэффициент естественного прироста колебался от -0,8 до 2,6. При этом в 6 из 17 муниципальных образований наблюдается миграционный прирост. По показателям миграции в 2019 г. среди городов фиксируется небольшой прирост в городе Кинель за счет международной и внутрирегиональной миграции. В ряде же остальных городов наблюдается отток, зачастую межрегиональный. За счёт международной миграции показывает прирост население Самары, Октябрьска, Новокуйбышевска и Тольятти. Также значительный прирост населения наблюдается в Волжском районе – пригороде Самары и в Ставропольском – пригороде Тольятти, в первую очередь, за счёт внутрирегиональной миграции. Можно предположить, что большую часть прироста образует приток населения из других районов агломерации и области.

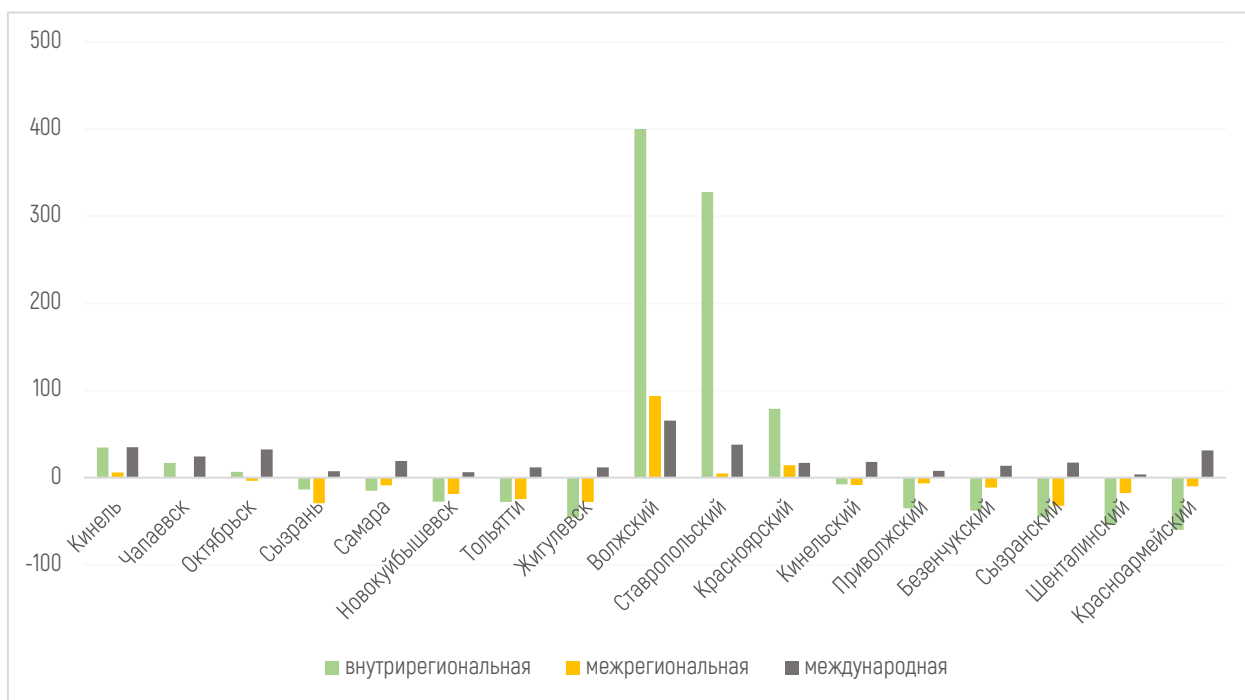


Рис 20. Общий коэффициент по направлениям миграции в муниципальных районах агломерации, средний за 2014-2019 г., на 10 тыс. человек
Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики

Данные из социальных сетей показывают, что сфера миграционного влияния Самары аналогично Новосибирску распространяется по всей России, но наиболее выражена в пределах Самарской области, южной части Татарстана и северо-западной части Оренбургской области (Рис 21). На локальном уровне, в пределах агломерации, приток обеспечивается за счёт Тольятти, входящих в агломерацию городов и близлежащих районов. География же миграций в сам Тольятти разительно меньше. Определённо выделяются самые близкие региональные столицы и на уровне агломерации г. Жигулевск и прилегающий Ставропольский муниципальный район.

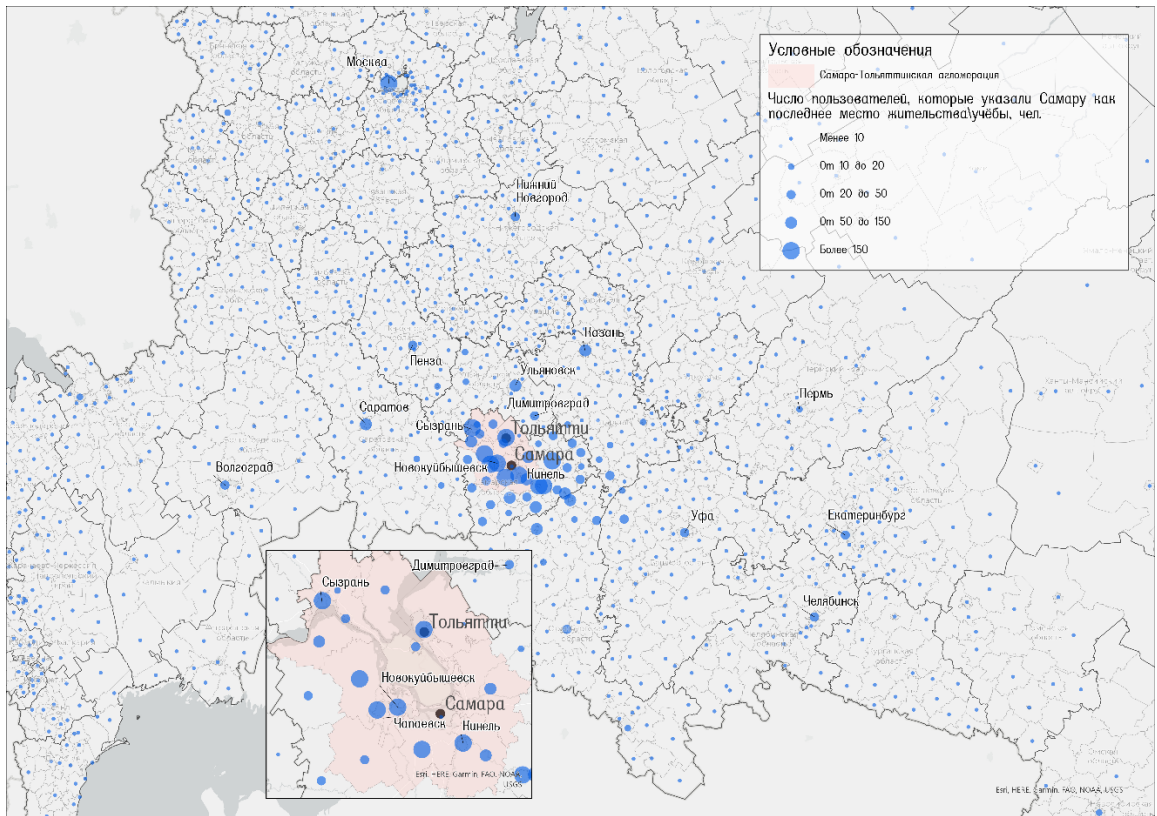


Рис. 21 Количество пользователей социальных сетей «переехавших» в Самару
Составлено по «Виртуальное население России»

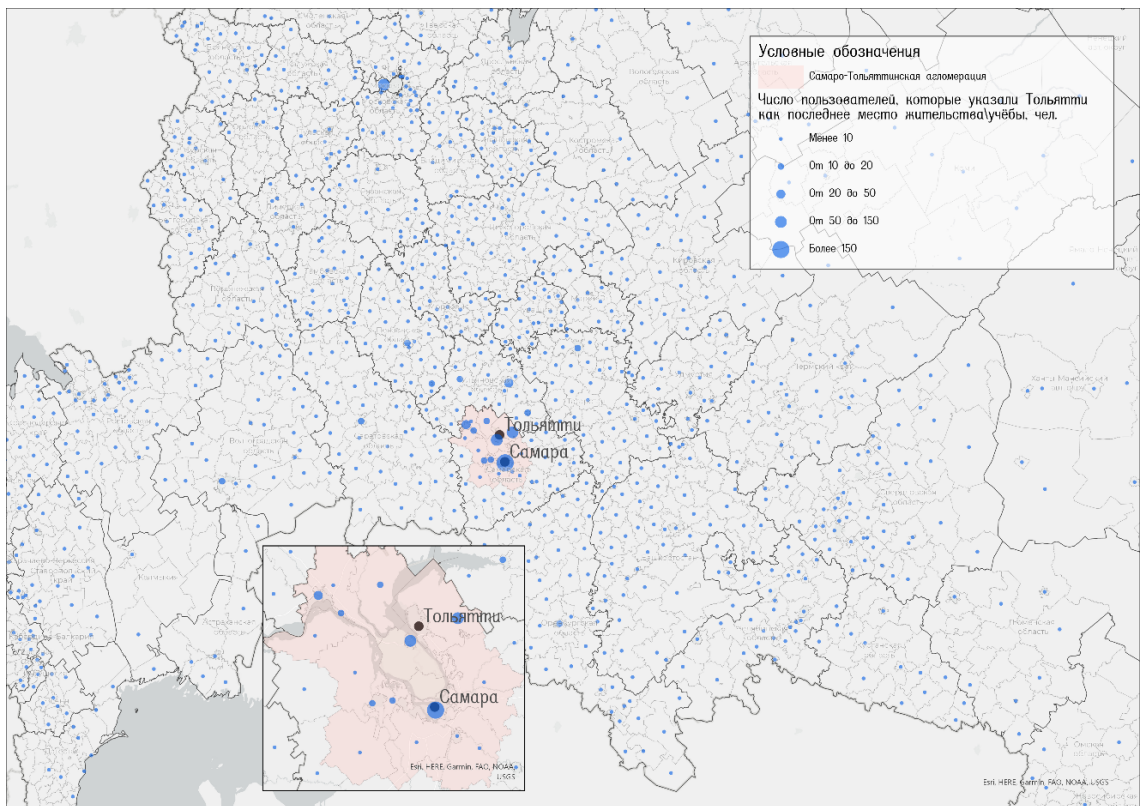


Рис. 22 Количество пользователей социальных сетей «переехавших» в Тольятти.
Составлено по «Виртуальное население России»

Обратимся к данным Федеральной налоговой службы о доходах населения, чтобы оценить количество рабочих мест. В Самаре за последние пять лет (с 2016 по 2020 гг.) количество физических лиц, получавших доходы, менялось значительно, что связано, скорее всего, с изменением порядка учета данных и не отражает реальных процессов. Поэтому обратимся к другим городам агломерации. Так, за последние пять лет в Тольятти количество физических лиц, получавших доходы, упало с 356 тыс. человек в 2016 г. до 336 тыс. чел. в 2020 г. (95% от 2016 г.). В Жигулевске данный показатель совершил аналогичное падение на 5% с 26 тыс. чел. в 2016 г. до 24 тыс. чел. в 2020 г. В Новокуйбышевске количество физических лиц, получавших доходы, оставалось стабильным на протяжении рассматриваемого периода и равнялось 60 тыс. чел. В Октябрьске и Сызрани наблюдался спад, с 7,5 тыс. чел. до 6,5 тыс. чел. (86%) и с 85 тыс. чел. до 78 тыс. чел. (92%), соответственно. Рост количества физических лиц, получавших доходы, наблюдался только в двух городах: Кинель – с 26 тыс. чел. до 29 тыс. чел. (110% от 2016 г.) и Чапаевск – с 24 тыс. чел. до 28 тыс. чел. (114% от 2016 г.). Из имеющихся данных можно сделать вывод, что в большинстве из рассмотренных городов сокращается число рабочих мест, и они теряют свою притягательность. Вместе с этим, возможно, происходит некоторое перераспределение центров и города Кинель и Чапаевск начинают играть более значимую роль в агломерации.

Динамика инвестиций Самарской области в последние годы демонстрирует стабильные значения и краткосрочные периоды спада. Так, в 2015 и 2016 гг. наблюдалось небольшое снижение объёмов инвестирования – 90,8% и 95,3% от прошлого года соответственно. В последующие годы показатель менялся следующим образом: в 2017 г. 100,3%, в 2018 г. 99,3%, в 2019 г. 105,7% и в 2020 г. 88,2% от прошлого года. При этом концентрация инвестиционных проектов сосредоточена в районе исследуемой агломерации, но жесткой концентрации нет.

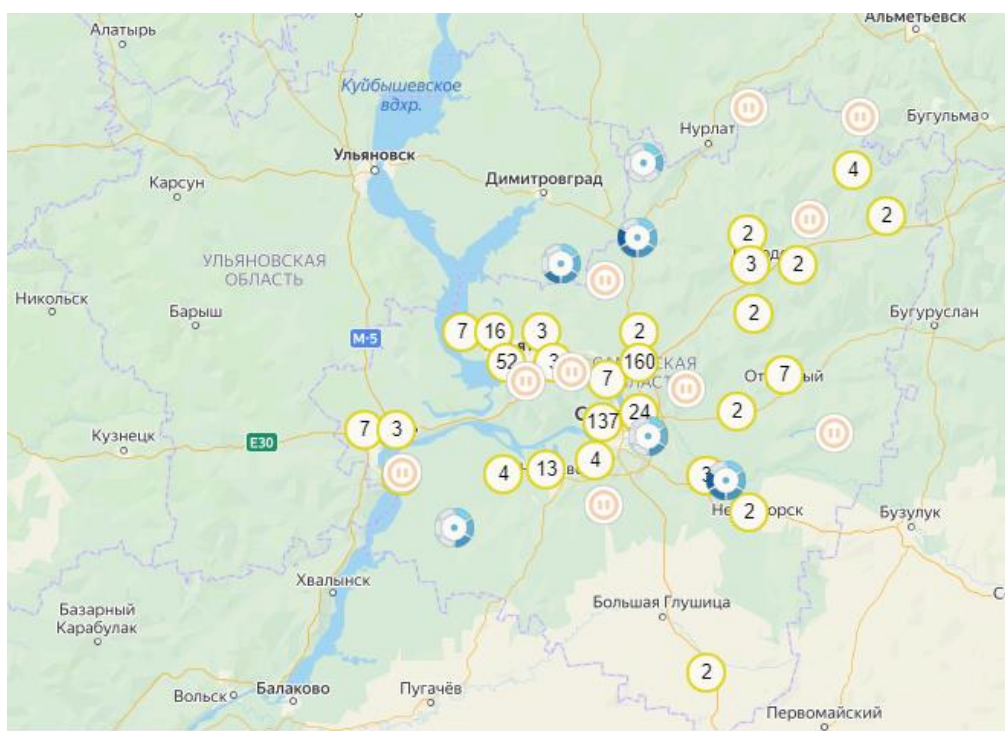


Рис. 23 Размещение инвестиционных проектов в Самарской области.
Источник: «Инвестиционные проекты»

Таким образом, Самарско-Тольяттинская агломерация имеет важное региональное значение, однако ее рост, вполне вероятно, будет замедляться. Уже сейчас происходит некоторый обратный отток из крупнейших городов в другие города и районы агломерационной зоны. Одной из причин этого может являться промышленная специализация Самары и Тольятти и связанные с этим ухудшающиеся характеристики среды для жизни. Так, по данным Службы государственной статистики наиболее «грязным» городом по количеству химических выбросов в атмосферу является центр химической промышленности – Тольятти. Более того, существует проблема обращения с твердыми бытовыми отходами: максимальное их накопление происходит в Кинеле и Самаре. Подавляющее большинство городов агломерации вывозит мусор на полигоны без его переработки (Ковалева, 2021). Соответственно, в агломерационной зоне Самары и Тольятти есть ряд нерешенных хозяйственных вопросов, влияющих на качество жизни населения, что в свою очередь, определяет тенденция развития всей агломерации и роли ее центров в частности. Вероятно, данные проблемы могли бы стать сферой совместной деятельности муниципалитетов и обрести механизм решения через межмуниципальное сотрудничество.

Так, соглашение о межмуниципальном сотрудничестве было заключено в 2014 г., в результате него в состав «юридической» агломерации вошло 17 муниципальных образований. Документ соглашения включает в себя 8 статей, содержащих информацию о

законодательной основе заключения соглашения, о необходимости согласовывать действия во избежание нанесения ущерба соседям и о приоритетных направлениях сотрудничества. Также в рамках этого документа согласовывается организация координационного совета по развитию агломерации, обозначается возможность организовывать хозяйственные общества и некоммерческие организации. На основе него можно выделить следующие основные направления и задачи сотрудничества (Рис. 24).



Рис. 24

Направления сотрудничества участников Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве Самарско-Тольяттинской агломерации
(Составлено автором по «Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии ...», 2014)

Задач в соглашении значительно меньше, чем в аналогичном документе Новосибирской агломерации. При этом большую часть пунктов можно отнести к разделу задач управленческих, связанных с налаживанием межмуниципального взаимодействия. К сожалению, отследить выполнение задач этого блока сложнее всего. В докладе к заседанию круглого стола на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» приводится информация об агломерации. Отмечается, что Самарская область в 2014 г. приняла участие в пилотном проекте по апробации механизмов управления развитием городских агломераций в РФ. Результатами стала подготовка Концепции развития Самарско-Тольяттинской агломерации (далее – СТА) на период до 2035 г., Дорожная карта по реализации проекта развития СТА,

формирование в договорной модели системы управления агломераций, образование координационного совета (распоряжение Правительства Самарской области от 15.01.2014 № 7-р), подписание соглашения о межмуниципальном сотрудничестве муниципалитетов агломерации и создание отраслевых рабочих групп.

При реализации задач межмуниципального сотрудничества в стратегическом и территориальном планировании была разработана, а затем утверждена и согласована с концепцией развития агломерации стратегия развития, также совместно разрабатывается Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры и Комплексная схема организации дорожного движения Самарско-Тольяттинско-Сызранской агломерации. Более того, наглядно иллюстрирует эффективность реализации проектов социально-экономического развития высокая позиция региона в рейтинге государственно-частного партнёрства Минэкономразвития России – в 2020 г. 7 место из 85, в 2019 г. 1 место.

Согласно докладу о результатах межмуниципального и международного сотрудничества администрации и главы городского округа Тольятти в 2019 г. реализация задач по согласованию действий и организации взаимодействия реализуется через участие в заседаниях, семинарах, совещаниях и стажировках. Кроме того, в докладе 2018 г. отмечается, что «значительная доля деятельности, опирающейся на межмуниципальное взаимодействие, приходится на проведение спортивных соревнований» с дальнейшим приведением статистики по проведённым мероприятиям.

Среди стратегических документов планирования помимо стандартной схемы территориального планирования отметим наличие «Концепции пространственного развития Самарско-Тольяттинской агломерации», о которой упоминалось ранее. Кроме того, до разработки предыдущих документов была составлена Стратегия развития СТА с участием иностранных специалистов. Стратегия включает в себя анализ территории, определение параметров SWOT-анализа, выявление ключевых факторов развития и проработку сценариев развития. В целом, развитие агломерации сопровождается широким целеполаганием в рамках различных документов планирования.

Исходя из проведенного анализа документов, становится ясно, что роль межмуниципального сотрудничества в Самарско-Тольяттинской агломерации в большей степени управленческая, образовательная. При этом ввиду большого объёма документов стратегического планирования, которыми руководствуются муниципалитеты и ведомства, хочется верить в последующую их реализацию. Отдельно необходимо отметить, что на сегодняшний день по отчёту одного из участников соглашения сотрудничество выражается в совещательной деятельности и организации культурных и спортивных мероприятий.

Таким образом, мы видим, что как и в примере с Новосибирской агломерацией, на данный момент практические результаты сотрудничества незначительны.

3.3. Межмуниципальное сотрудничество в агломерации «Горный Урал»

«Горный Урал» – небольшая агломерация внутриобластного значения во главе с ядром в городе Златоуст. Помимо него в агломерацию включены города Миасс и Трёхгорный (ЗАТО). Соглашение о сотрудничестве было заключено в 2016 г. и включает в себя также Кусинский и Саткинский районы.

На 2021 г. численность населения агломерации Горный Урал равнялась 466 тыс. человек, что составляло 14% от населения Челябинской области.

С 2012 по 2021 гг. численность населения агломерации снизилась на 5%, при этом наименьшее снижение произошло в Миассе – менее 0,5%, а сильнее всего убыль населения выражена в Кусинском районе, и составляет 12%. Отметим, что статистический материал доступен только по 4 из 5 муниципальным образованиям – по ЗАТО Трёхгорный в открытом доступе данных нет. В естественном приросте за 2021 г. наблюдается естественная убыль во всех четырёх муниципальных образованиях, при этом средний показатель за 5 лет, с 2015 по 2020 гг., в Кусинском районе максимально низкий: -7,3‰ (-10,5 в 2020 г.), а в Миассе ближе всего к нулевому значению – -3,2 ‰ (-7 в 2020 г.). В 2021 г. средний показатель естественной убыли по муниципалитетам Челябинской области – 7,7 ‰. За период 2015-2020 гг. на рассматриваемых территориальных единицах агломерации убыль населения стабильная.

Если говорить о миграционном приросте, то из 4 муниципальных образований положительные значения только у Миасса – 277 человек в среднем за период с 2015 по 2022 гг. (381 в 2020 году). Средний показатель миграционной убыли максимальный у Златоуста – -517 человек (-372 человека в 2020 году).

Согласно государственной статистике в 2019 г. миграционный прирост демонстрирует только Миасс, причём в основном за счёт внутрирегиональной миграции. Наибольший отток наблюдается в Кусинском районе, где, вероятно, жители переезжают в более привлекательные районы области. Во все муниципалитетах наблюдается прирост за счёт международной миграции.

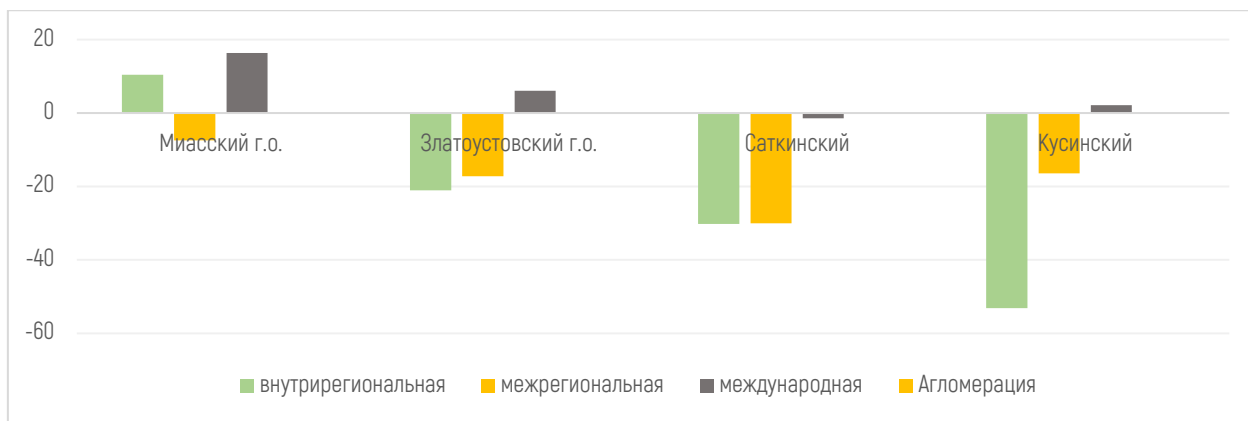


Рис. 25 Общий коэффициент по направлениям миграции в муниципальных районах агломерации среднее за 2014-2019 г., на 10 тыс. человек
Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики

Под данным «Виртуального населения» видна разница в притягательности для населения Миасса и Златоуста. Первый является более привлекательным для населения из восточных частей Челябинской области, а второй – из западных. При этом число переехавших из Златоуста в Миасс больше обратного потока.

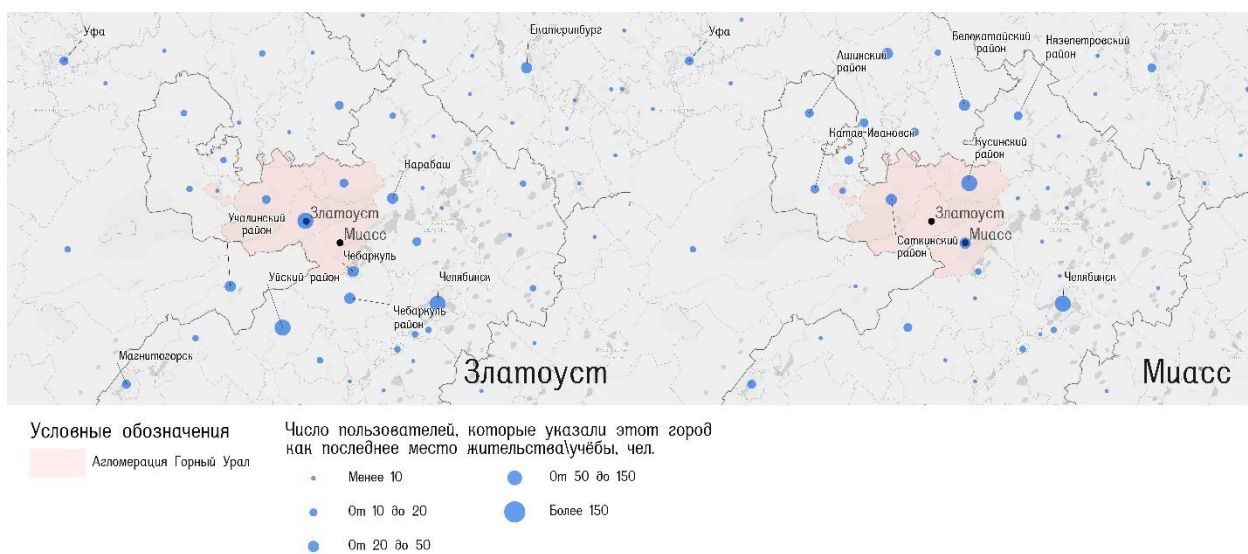


Рис. 26. Количество пользователей социальных сетей «переехавших» в Златоуст и Миасс.
Составлено по «Виртуальное население России»

По данным Федеральной налоговой службы о доходах населения за последние пять лет, во всех трех городах, входящих в состав агломерации произошло падение количества физических лиц, получавших доход. Сильнее всего, на 24% этот показатель сократился в Трехгорном – с 19 тыс. чел. в 2016 г. до 15 тыс. чел. в 2020 г. В Златоусте убыль составила 4% - с 60 тыс. чел. до 58 тыс. чел., и наименьшее, но все же сокращение, произошло в Миассе – с 75 тыс. чел. в 2016 г. до 74 тыс. чел. в 2020 г. (98% от 2016 г.). Учитывая, что в

это же время в городах происходила естественная убыль населения и отрицательный миграционный прирост (кроме Миасса), можно заключить, что внутри агломерации не происходило каких-то значимых смещений фокуса, которые могли бы повлиять на число рабочих мест.

По физическому объёму инвестиций Челябинская область имела отрицательные показатели в период 2015-2016 гг. (83,6% и 86,7% к предыдущему году соответственно). В последующие годы наблюдался переменный рост или стагнация: 2017 г. – 103,1%, в 2018 г. – 123,3%, в 2019 г. – 110,1%, в 2020 г. – 100%. В 2017- 2020 гг. объем инвестирования вернулся на докризисный уровень 2013–2014 гг. Говоря о пространственном распределении инвестиционных проектов, можно отметить, что агломерация Горный Урал является второй точкой сосредоточения инвестиционной активности области после Челябинской агломерации.



Рис. 27. Размещение инвестиционных проектов в Самарской области.
Источник: «Инвестиционные проекты»

Из анализа приведенных показателей становится ясно, что рассматриваемая полицентрическая агломерация играет роль исключительно локального центра. В ее пределах так же, как и в других анализируемых случаях существуют проблемы хозяйственного и социального характера, которые отмечаются в том числе и областными властями. Так, в агломерационной зоне существует ряд инфраструктурных проблем, одни из которых – теплоснабжение, слабое развитие переработки и полигонов ТБО, высокий износ социальной инфраструктуры (Развитие в горы..., 2020). Последнее по предположению управленцев может быть решено за счет создания межмуниципальных

центров, например, медицинских. Однако в отношении последнего также существует другая сложность – доступность этих самых межмуниципальных центров, поскольку есть проблема слабого развития транспортной сети.

Тем не менее, при реализации намерений по объединению муниципальных ресурсов, вопросы такого характера могли бы решаться с большей эффективностью. В связи с этим в 2016 г. было подписано Соглашение о создании агломерации «Горный Урал», которое включает в себя 7 статей. В рамках соглашения стороны договорились разработать концепцию социально-экономического развития агломерации за счёт средств бюджетов всех уровней и привлечённых инвестиций, а также согласовать проект схемы территориального планирования Горного Урала и обмениваться информацией о развитии муниципальных образований с целью изучения и передачи опыта решения задач в различных сферах жизнедеятельности, обсуждения основных направлений развития муниципальных образований. Кроме того, участниками соглашения был создан межмуниципальный совет.

Представленные направления взаимодействия в контексте сотрудничества можно разделить в отличие от предыдущих случаев лишь на две группы (Рис. 28) Соглашение об агломерации Горный Урал максимально общее по содержанию и не содержит конкретных направлений взаимодействия. Все задачи распределены по первым двум пунктам, касающимся документов территориального планирования и совещательного взаимодействия сторон.

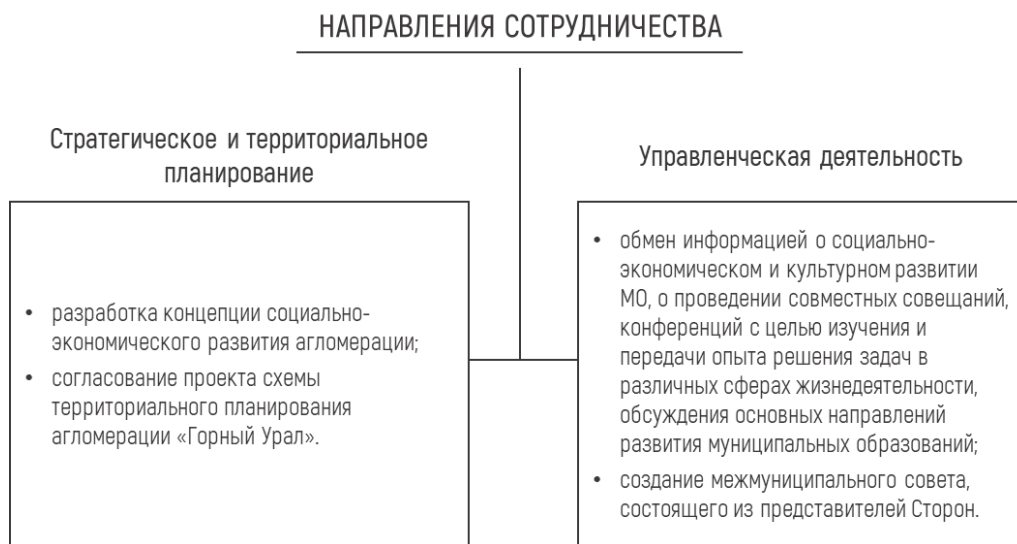


Рис. 28.

Направления сотрудничества участников Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве агломерации «Горный Урал»
(Составлено автором по «Соглашению о создании агломерации «Горный Урал», 2016)

В 2020 г. была утверждена постановлением правительства Челябинской области от 3 августа 2020 года N 387-П схема территориального планирования агломерации Горный Урал. В отчёте о реализации мероприятий по развитию агломерации Горный Урал упомянуто, что разработана и согласована Стратегия социально-экономического развития Челябинской области до 2035 г., включающая сведения о развитии агломерации Горный Урал. На уровне муниципалитетов в их собственные стратегии внесены изменения, касающиеся агломерационного развития территорий. Также сформированы органы управления агломерации Горный Урал, включающие Координационный совет, исполнительный орган (должность исполнительного директора на конкурсной основе), ревизионную комиссию, а также сеть проектных офисов в муниципалитетах.

В отчёте отмечено, что развитие агломерации осуществляется в ряде направлений – развитие эффективных специализаций, улучшение качества жизни, развитие инфраструктуры в т. ч. туристической и спортивной, содействие развитию малого бизнеса, формирование экологического каркаса и улучшение транспортной доступности агломерации. Однако соглашение о сотрудничестве содержит исключительно управленческие аспекты взаимодействия, касающиеся документов территориального планирования и организации форматов взаимодействия – координационного совета, органа контроля и отдельных проектных офисов. В данном случае роль сотрудничества сугубо формальная, направленная на юридическое согласование документов и обеспечение контактов сторон при решении общих вопросов и задач. Определенные в договоре направления деятельности можно назвать успешно реализованными, но вновь подчеркнем, что никаких практических результатов данное сотрудничество не принесло.

3.4 Межмуниципальное сотрудничество в Альметьевской агломерации

Анализ межмуниципального сотрудничества Республики Татарстан не провести по принципу предыдущих агломераций ввиду того, что опыт развития республики отличен от опыта предыдущих регионов. В общих чертах алгоритм принятия решений и действий схож: за некоторое время до подписания соглашения о сотрудничестве принимается и утверждается стратегия развития агломерации или прописывается пункт в стратегии развития субъекта РФ, утверждается схема территориального планирования агломерации, создаются структуры взаимодействия – координационные советы, отраслевые группы и т.д. Рассматриваемые ранее агломерации управленчески организовывались в период с 2014 по 2016 гг. К 2022 г. стратегии развития и схемы их территориального планирования упрощались и ограничивались, а сейчас в большинстве случаев упоминаемых документов даже не найти в открытом доступе. Все это может свидетельствовать об увядании

деятельности администраций по развитию агломераций и межмуниципальному взаимодействию, которые, например, в Тольятти сводятся к участию в общих встречах, семинарах и спортивных мероприятиях.

Случай Татарстана выделяется, с одной стороны, открытостью и широтой информационного сопровождения всей деятельности по развитию, а с другой – отсутствием документов заключенных соглашений о кооперации. Известно, что перед заключением соглашений о межмуниципальном сотрудничестве в 2018 г., в 2015 была разработана стратегия развития республики на 15 лет, где устанавливается необходимость территориального развития трех агломераций региона – Казанской, Камской и Альметьевской. При этом четко формулируются направления и задачи, реализация и выполнение которых необходимы для достижения целей. Поскольку с исследовательской точки зрения интерес представляет не только крупнейшая столичная и процветающая ныне агломерация, но и внутрирегиональный случай, демонстрирующий более практичные (в отличие от предыдущих примеров) результаты, обратимся к прецеденту Альметьевской агломерации.

Альметьевская агломерация – полицентрическая агломерация, формируемая тремя городами-ядрами: Альметьевском, Бугульмой и Лениногорском. В агломерационные процессы вовлечены населённые пункты одноименных муниципальных районов: Альметьевского, Бугульминского, Лениногорского.

При анализе статистических показателей будет учитываться территория как собственной агломерации, так и её экономической зоны, указанной в стратегии развития субъекта. Численность населения обозначенной территории составляет около 650 тыс. чел. или 17% от численности населения Республики Татарстан. Людность в период с 2010 по 2021 гг. уменьшилась во всех муниципальных образованиях, кроме Альметьевского района, где население увеличилось на 6%. Сильнее всего население убывало на северо-западе территории, в Новошешминском и Аксубаевском районах. Естественный прирост в среднем за пять лет положителен только в Альметьевском районе и Альметьевске и составляет около 2%.

Аналогичная ситуация по показателю миграционного движения населения – положительный прирост только в Альметьевском районе, во всех же остальных районах наблюдается миграционный отток. Среди трех главных районов агломерации только Альметьевский в 2019 г. отличался приростом населения за счет внутрирегиональной и межрегиональной миграции. Другие районы, входящие в экономическую зону влияния, стремительно теряли население, переезжающее в другие муниципалитеты и города республики. При этом относительно низкий показатель у Альметьевского района

наталкивает на мысль, что внутрирегиональные миграции из экономической зоны агломерации направлены далеко не в Альметьевск.

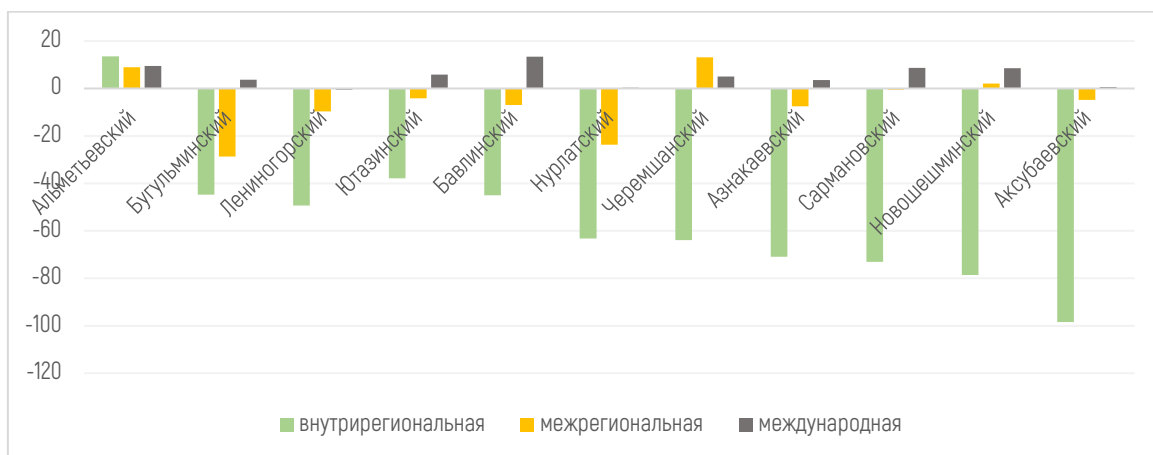


Рис. 29. Общий коэффициент по направлениям миграции в муниципальных районах агломерации среднее за 2014-2019 г., на 10 тыс. человек
Составлено по данным Федеральной службы государственной статистики

Данные «Виртуального населения России» позволяют выявить основные места «подпитки» населения Альметьевска. Приезжающие в город люди – бывшие жители восточных муниципальных районов Татарстана. Также влияние Альметьевска распространяется на близлежащие муниципалитеты соседних регионов.

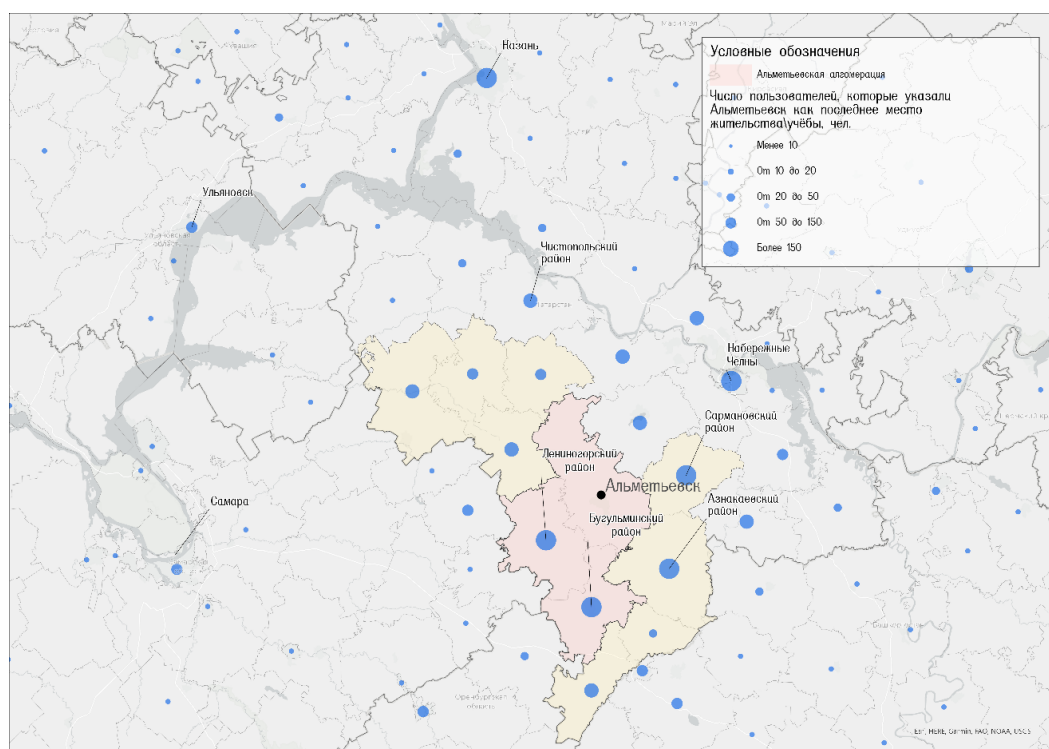


Рис. 30. Количество пользователей социальных сетей «переехавших» в Альметьевск
Составлено по «Виртуальное население России»

Объём инвестиций в Татарстан год от года с 2015 по 2020 гг. постепенно снижается, при этом тенденция сокращения инвестиций год от года увеличивается. В 2020 году индекс физического объёма инвестиций был равен 91,1% к предыдущему году. При этом, по количеству инвестиционных проектов Альметьевская агломерация значительно отстаёт от двух других – Казанской и Камской.

Данные о рынке труда с помощью данных Федеральной налоговой службы отследить, к сожалению, не получается из-за их отсутствия. В таком случае отметим, в Альметьевске расположен головной офис компании «Татнефть», ряд других нефтяных компаний, а также предприятия по производству труб и нефетедобывающих насосов. Нурланский район является нефетедобывающий муниципалитетом, в котором также развита пищевая промышленности и сельское хозяйство. Вероятно, эти центры являются наиболее значимыми с точки зрения концентрации рабочей силы.

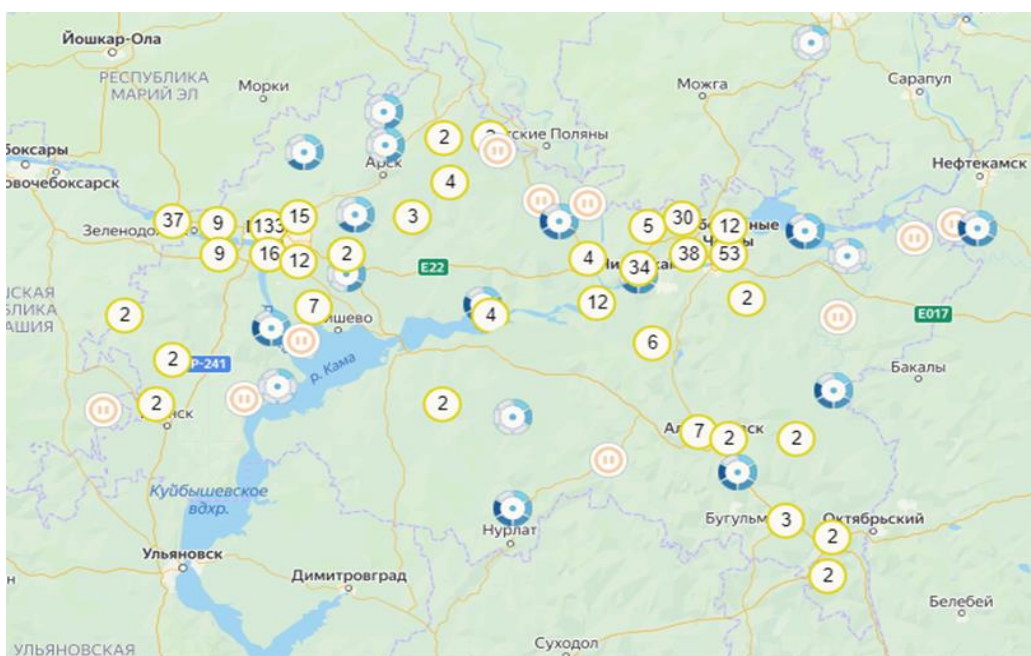


Рисунок 31 Размещение инвестиционных проектов в Самарской области
Источник: «Инвестиционные проекты»

Альметьевская агломерация имеет скорее локальное значение, но при этом с хозяйственной точки зрения агломерация существует, и составляющие ее населенные пункты связаны агломерационными процессами, которые укрепляются в том числе межмуниципальным взаимодействием. Так, Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между Альметьевском и соседними муниципалитетами нет в открытом доступе, но по новостным сводкам можно кратко определить области сотрудничества муниципалитетов: стратегическое территориальное планирование, промышленность и сельское хозяйство, транспорт, строительство, архитектура, градостроительство, торговля, экологическая безопасность и рациональное использование природных ресурсов, культура,

здравоохранение, образование, туризм (В Альметьевске подписано соглашение о сотрудничестве..., 2018).

Ввиду отсутствия подробной информации о целях и задачах межмуниципального сотрудничества в Альметьевской агломерации, отметим задачи, поставленные в Стратегии-2030, предусматривающие конкретные направления преобразований:

- развитие селитебной застройки в поселениях-спутниках городов Альметьевска, Бугульмы и Лениногорска, включающее редевелопмент территорий;
- создание единой транспортной системы Альметьевской агломерации на основе автобусного сообщения: интенсификация и централизация работы сети общественного транспорта, охватывающей города-ядра агломерации, поселения-спутники и сельские населённые пункты;
- формирование и развитие коммуникационных центров как в основных городах агломерации, так на межмуниципальных площадках;
- развитие комплексной инфраструктуры спорта и туризма;
- проект «Восточные ворота Татарстана» – создание транспортно-логистического узла международного уровня на международной автодороге «Европа - Западный Китай».

И в случае Альметьевской агломерации действительно предпринимаются действия по реализации намеченных целевых направлений. Так, в 2022 г. Альметьевск получил инфраструктурный кредит на 3,86 млрд рублей на «развитие территорий в рамках строительства трассы Алексеевское — Альметьевск. Проект позволит обеспечить ввод 719 тыс. кв. м жилья и создание 5 358 рабочих мест». При этом на проект ранее было получено 83 млрд рублей. Данный кредит соответствует первому направлению – развитию селитебной территории (Татарстан рассчитывает получить кредит..., 2022).

Также ведётся работа по созданию единой сети общественного транспорта. На фоне сообщений о прекращении деятельности Альметьевского перевозчика появились сообщения о появлении пилотного проекта по формированию новой маршрутной сети: «В Альметьевске, а также в Бугульме, Лениногорске и Зеленодольске внедрят пилотный проект по формированию новой маршрутной сети для определения пассажиропотока, понимания устройства логистики, определения оптимальных маршрутов. На основании полученных данных будет сформирована маршрутная сеть». По расчётам администрации новая транспортная система будет выстроена в течение 5 лет. (В Альметьевске появится пилотный проект..., 2022).

В области развития туризма отметим ранее обозначенный АНО «Центр развития туризма Альметьевской агломерации», работающий над крупным туристическим проектом

«Золотая подкова Татарстана», а также содействующий восстановлению объектов и территорий муниципалитетов Закамья. Из практических шагов, предпринятых организацией для достижения главной цели, можно назвать организацию фестивалей, куда привлекаются не только туристы, но и краеведы, этнографы, общественные деятели, предприниматели и представители власти для обсуждения возможностей использования туризма в качестве драйвера развития территорий.

Информации о развитии взаимодействия с Китаем через реализацию транспортно-логистического проекта «Восточные ворота Татарстана» нет, но в 2021 г. Альметьевск подписал соглашение о сотрудничестве с китайским городом Дуньин. Вероятно, соглашение носит исключительно культурное значение, сравни городам-побратимам, но, быть может, это начало взаимоотношений и установления практического сотрудничества.

Таким образом, развитие агломераций Республики Татарстан построено на общей Стратегии развития региона, в которой чётко прописаны направления и задачи развития трех создаваемых агломераций. Можно предположить, что соглашение о межмуниципальном сотрудничестве во многом дублирует положения Стратегии. Тем не менее, содержание установленных целевых направлений отличается более четкими формулировками, носит вполне конкретный и определенный характер. Более того, мы видим реальные практические действия по их осуществлению и, если пока не результаты, то точно фундамент для того, чтобы поставленные задачи были реализованы.

3.5. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент развития агломераций

Результаты проведенного анализа демонстрируют ситуацию, при которой можно сказать, что агломерации в смысле связанной хозяйственными процессами системы населенных пунктов на территории нашей страны в большей степени сформированы. В то время как агломерации как форма межмуниципального сотрудничества, подразумевающая систему установления и контроля агломерационных процессов за исключением некоторых случаев не существуют. Вероятно, одна из причин в том, что в отличие от большинства высокоразвитых стран мира, в отечественной практике агломерации в действительности предстают еще одним уровнем государственного надзора и управления. Безусловно, к исправлению этой ситуации – а именно развитию нормативно-правовых основ регулирования агломерационных зон, предпринимаются определенные шаги. В частности проработке данного вопроса уделена часть Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., но и здесь мы встречаем убеждение, что федеральные и региональные органы власти, а не межмуниципальное сотрудничество и местное самоуправление являются основной движущей силой в развитии агломераций. Это же наблюдаем и на практике: в Координационных советах (близких к институту межмуниципального сотрудничества), как правило, более половины членов – представители региональной власти.

Нельзя сказать, что органы и представители власти должны быть отстранены от участия в решении вопросов развития межмуниципального сотрудничества, однако их влияние, на наш взгляд, должно быть в некоторой степени ограничено, а деятельность направлена на всестороннюю поддержку развития межмуниципальных интеграционных связей. Без этой помощи муниципальные образования не способны справиться с такой масштабной задачей по целому комплексу причин: ограниченность материальных ресурсов, слабая проработка нормативно-правовой базы, отсутствие необходимого управленческого опыта местных властей и, что немало важно, пассивность в отношении установления кооперационных взаимоотношений. Практика местного самоуправления других стран, где сотрудничество между низовыми единицами административно-территориального деления прочно закреплена в повседневности, показывает, что городская агломерация в понимании высшей степени межмуниципального сотрудничества является достижением инициативы местных властей и населения – зачастую именно они, а не государственные власти, основные деятели и организаторы в подготовке общих проектов и программ.

Вероятно, поэтому пространственную взаимосвязь в отношении разработки и реализации положений сотрудничества при рассмотрении агломераций выделить не

удается. Проведенный анализ случаев трех разных по своему масштабу и развитию агломераций – Новосибирской агломерации как центра макрорегиона с одним из крупнейших городов страны в качестве ядра; Самарско-Тольяттинской агломерации регионального значения с центром субъекта в качестве ядра; агломерации внутрирегионального значения «Горный Урал», города которой не являются центрами субъектов, показал, что четкого понимания межмуниципального сотрудничества как инструмента управления у местных властей (вне зависимости от региона) не сформировалось. Это обуславливает и то, что нет частных, учитывающих пространственные особенности, подходов к решению насущных проблем с помощью муниципальной интеграции: при юридическом оформлении основным источником является Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положения которого не имеют должной разработки в отношении межмуниципального сотрудничества и четко не определяют подобные взаимодействия муниципалитетов. В пространственном отношении изменяется лишь широта декларируемых направлений – в нашем случае, чем больший вес имеет агломерация, тем больше устанавливается сфер сотрудничества.

Однако есть исключительные случаи, в частности, рассмотренный пример Альметьевской агломерации Республики Татарстан. На наш взгляд, более продуктивное использование инструмента межмуниципального сотрудничества обусловлено высокой инициативностью властей республики и их желанием задействовать разнообразные механизмы по увеличению эффективности деятельности – процветание Татарстана мы наблюдаем в течение последних лет во всех сферах. Это еще раз подтверждает тезис о том, что в данном случае крайне важна искренняя заинтересованность местных властей и добровольность интеграции.

Тем не менее, анализ соглашений межмуниципального сотрудничества и других документов, регламентирующих такие возможности, показывает, что на данный момент муниципальные образования нашей страны и агломерационных зон в частности готовы интегрироваться (что безусловно шаг к становлению данного инструмента), но этим, к сожалению, на данный момент как правило сотрудничество ограничивается – определенных схем и механизмов к реализации поставленных целей и формированию агломерации как единого пространства не разрабатывается.

Заключение

Целью работы являлось выявление роли межмуниципального сотрудничества в развитии городских агломераций. Рассмотрение существующих подходов к определению этого явления позволило продемонстрировать высокую степень междисциплинарности данной темы и отсутствие общепринятого определения данного формата взаимоотношений муниципалитетов. Также последующий обзор опыта исследования межмуниципального сотрудничества позволил сделать вывод, что отечественные работы, изучающие интеграционные связи муниципалитетов в основном сосредоточены на теоретических вопросах, в то время как зарубежные авторы больше внимания уделяют оценке практических эффектов. Последнее, в частности, связано со стагнацией института местного самоуправления в России в течение всего советского периода при продолжающемся активном его развитии в других странах.

Анализ лучших мировых практик показал, что наиболее богатым опытом в сфере кооперации ресурсов местных властей обладают страны Европы, что обусловлено активными процессами децентрализации и либерализации, приведшими не только к территориальной мозаичности, но и к фрагментации в предоставлении государственных услуг.

Вторая глава была посвящена особенностям межмуниципального сотрудничества в нашей стране. С помощью изучения институциональных основ межмуниципального сотрудничества в России были выявлены ограничения и недостатки функционирующей в настоящее время системы, а именно недостаточная проработка законодательной базы; отсутствие методической поддержки; недостаток компетенций управленцев; порой невозможность непосредственного регулирования и распоряжения объединенными ресурсами, а также непринятие во внимание территориальных особенностей муниципалитетов, участвующих в установлении межмуниципального сотрудничества, особенно в контексте пространственного разнообразия нашей страны.

Последующий анализ реализующихся на территории России форм межмуниципальной интеграции и рассмотрение их в пространственном контексте позволил выделить три общие модели функционирования хозяйственной формы межмуниципального сотрудничества по федеральным округам: первый – где организация коммерческих межмуниципальных организаций не вошла в практику большинства субъектов округа, но там, где такой инструмент реализуется, участвует относительно высокое число муниципалитетов; второй – где хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества реализуется более чем в трети субъектов округа, но доля интегрированных муниципалитетов не превышает 3%; третий – где межмуниципальное сотрудничество в

данной форме развито крайне слабо. Специализацией межмуниципальных коммерческих организаций является деятельность в сфере жилищно-коммунальных услуг (водоснабжение, электроснабжение и теплоснабжение), обращении с твердыми бытовыми отходами, транспортных услуг и др., а наиболее диверсифицированной можно назвать деятельность коммерческих организаций Северо-Западного федерального округа. Сфера же деятельности некоммерческих организаций связана в большинстве своем с информационным взаимодействием, и такая форма имеет повсеместное распространение, что связано с установленным законодательством «добровольно-принудительным» характером регулирования данной формы межмуниципального взаимодействия.

Рассмотрение агломераций России с точки зрения особой формы межмуниципального сотрудничества показало, что наиболее распространенным видом учреждения интеграционных отношений муниципалитетов в агломерационной зоне и способом управления развитием ее территорий является договорная форма, которая получила распространение как минимум в двадцати агломерациях. Причем, что заключаемые соглашения можно различны по степени прагматичности.

Третья глава содержит анализ трех разных по своему пространственному значению и развитию городских агломераций в контексте их опыта межмуниципального сотрудничества – Новосибирской, Самарско-Тольяттинской и агломерации «Горный Урал». В результате исследования была выявлена эффективность заключаемых соглашений о сотрудничестве в качестве бюрократического инструмента, направленного на совместное развитие документов стратегического планирования. При этом, пространственной закономерности в реализации устанавливаемых сфер сотрудничества выявлено не было, что свидетельствует, по всей видимости, о слабой интеграции инструмента в управленческую практику, поскольку взаимосвязи между социально-экономическими процессами, протекающими на территориях, и результативностью реализации соглашения не выявлено. Также был рассмотрен исключительный и в данном контексте положительный пример Альметьевской агломерации, где межмуниципальная интеграция, если еще не дает свои плоды, то как минимум имеет выработанный механизм выполнения намеченных целей.

Определяя, наконец, роль института межмуниципального сотрудничества в развитии агломераций, важно отметить, что к текущему моменту влияние на становление и совершенствование агломерационных зон невелико – для ощутимого прогресса подобной интеграции как механизма пространственного развития необходимо проделать еще огромный пласт всесторонней и, что крайне важно, совместной работы. Но это вовсе не говорит о ненужности института межмуниципального сотрудничества. Важно понимать,

что это один из возможных инструментов повышения эффективности управления территориями, который должен существовать и развиваться наряду с другими, создавая условия, в которых местные власти имеют возможность выбирать удобный и наиболее продуктивный для их территорий механизм решения локальных проблем.

Список литературы

1. Allers M.A., de Greef J.A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 2018, no. 44 (1), pp. 127–150.
2. Bel G., Sebő M. Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 2021, no. 57 (1), pp. 153–188. DOI: 10.1177/107808741983949
3. Blaeschke, Frédéric, Haug, Peter. 2018. “Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? A Conditional Metafrontier Approach for the Hessian Wastewater Sector.” *Local Government Studies* 44 (1): 151–71
4. Bocchino, M. (2018), Inter-municipal Cooperation in Italy. Analysis and an opening research agenda for the Municipal Unions case, *AIS Journal of Sociology*, n. 12, pp. 51-72. Doi: 10.1485/AIS_2018/12_3435524
5. Diez, S.P. Creating economies of scale, promoting inter municipal cooperation. Conference: Public Administration Reform and Territorial Organization: Empowering Local Governments, 2006
6. Frère Q., Leprince M., Paty S., The impact of inter-municipal cooperation on local public spending, 2012. ffhalshs-00730555
7. Garrido, E.N. Inter-Municipal Cooperation in Spain: Dealing with Microscopic Local Government. In: Hulst, R. and van Montfort, A., eds. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Netherlands, 2007 pp. 169-192
8. Klimovsky, D, Meiere, O, Mikolaityte, J. (2014) Inter-municipal cooperation in Lithuania and Slovakia: Does size structure matter? *Lex Localis* 12(3): 643–658.
9. Mäeltseemes, S., Lõhmus, M., Ratas, J. Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia / S. Mäeltseemes, M. Lõhmus, J. Ratas// *Halduskultuur – Administrative Culture*, 2013. – №14.– pp. 73–98
10. Niaounakis, Thomas, Blank, Jos, “Inter-municipal Cooperation, Economies of Scale and Cost Efficiency: An Application of Stochastic Frontier Analysis to Dutch Municipal Tax Departments.” *Local Government Studies* 43 (4): 533–54, 2017.
11. Silva P., Teles F., Ferreira J. Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 2018, no. 84 (4), pp. 619–638. DOI: 10.1177/0020852317740411
12. Teles P., Swianiewicz P. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2018. 354 p. DOI: 10.1007/978-3-319-62819-6
13. Алпатов Ю.М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения: автореф. Дис. ... д-ра юрид. Наук. М., 2009
14. Бабичев И.В. Основы взаимоотношений государства и местного самоуправления в российской правовой системе местного самоуправления [Текст] / И. В. Бабичев // *Государство и право*. - 2009. - N 3. - С. 37-44
15. Бабичев И.В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право*. - 2006. - № 3. - С. 39-44.;
16. Бабун Р.В. К вопросу о межмуниципальной хозяйственной кооперации // *Городское управление*.- 2012.- №1.- С.64-69.

17. Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы / Р.В. Бабун. — Обнинск: Институт муниципального управления, 2010. — 200 с.;
18. Бабун Р.В. Проблемы межмуниципального сотрудничества // Городское управление.- 2009.- №6.- С.63-70.;
19. Бабун, Р. В. Агломерация городов как объект управления / Р. В. Бабун // Регион: Экономика и Социология. – 2012. – № 2(74). – С. 239-252.
20. Буссе Ю. Межмуниципальное сотрудничество: виды, задачи, формы и опыт / Ю. Буссе // Городское управление. – 2005. – № 2. – С. 51–59.,
21. В Альметьевске подписано соглашение о сотрудничестве между муниципальными образованиями Республики Татарстан // Сайт Альметьевского муниципального района и города Альметьевска. URL: <https://almetyevsk.tatarstan.ru/index.htm/news/1329077.htm>
Дата обращения: 20.05.2022
22. В Альметьевске появится пилотный проект по формированию новой маршрутной сети // Новостной портал «KazanFirst». URL: https://kazanfirst.ru/news/575989?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D Дата обращения: 20.05.2022
23. В Государственной Думе обсудили международное сотрудничество муниципалитетов // Государственная дума федерального собрания Российской Федерации. – URL: <http://duma.gov.ru/news/45496/>
24. Глазычев В. Л. Начнем с города // Эксперт-Урал. 2008. № 38. URL: https://expert.ru/ural/2008/38/nachnem_s_goroda/ (дата обращения: 11.02.2022)
25. Для Иркутского района утвердили концепцию развития водоснабжения и водоотведения. 16.05.2019 г. // ИА «Телеинформ» // [Электронный ресурс]. URL: <https://i38.ru/zhkch-obichnie/dlya-irkutskogo-rayona-utverdili-kontseptsiuu-razvitiya-vodosnabzheniya-i-vodootvedeniya>
26. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Мегалополисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий // ЭТАП. 2020. №1.
27. Ильинская Е. В. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент повышения конкурентоспособности сельских муниципальных образований // Закономерности развития региональных агропродовольственных систем. 2017. № 1. с. 183–185.
28. Интерактивный веб-атлас «Виртуальное население России». URL: <http://webcensus.ru/>
Дата обращения: 20.05.2022
29. Информационно-аналитические материалы о текущем состоянии, актуальных правовых проблемах и перспективах развития межмуниципального сотрудничества (к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), 2020
30. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год
URL:<https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/>
31. Каримова О.В. Совершенствование межмуниципального сотрудничества в современной России: социологический подход. Городское управление.- 2012.- №8.- С.59-70.
32. Ковалева, Е. В. Анализ состояния и тенденции развития городских округов в составе Самарско-Тольяттинской агломерации / Е. В. Ковалева // Вестник молодых ученых Самарского государственного экономического университета. – 2021. – № 1(43). – С. 14-20.

33. Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления. М.: Госюриздат, 1960. Стр. 121
34. Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 132–144. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.9
35. Колесников А.В. Ассоциативное межмуниципальное сотрудничество как средство укрепления вертикали публичной ВЛАСТИ // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. №3.
36. Коняшкин В.В. Исторические аспекты развития межмуниципального сотрудничества в России // Таврический научный обозреватель. 2015. №2-2.
37. Косарева Н.Б. Выступление // Стенограмма заседания Дискуссионного клуба Института экономики города по теме: «Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом» // Институт экономики города. URL: http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3094 (дата обращения: 30.04.2022).
38. Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 10
39. Левина В.В. Территориальное развитие на основе согласования региональных и муниципальных экономических интересов: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В.В. Левина. – М., 2017.
40. Лексин В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. №4.
41. Маркварт Э., Исупова С. Межмуниципальное сотрудничество в Германии // Российская муниципальная практика. 2009. № 7. С. 12–16.
42. Межрегиональный Форум - выставка «Современный город - новое качество жизни». Главы семи муниципальных районов подписали договор создания Челябинской агломерации. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.smo74.ru/?action=shownew&id=2826> . Дата обращения: 13.05.2022
43. Миронова В.А. Адаптация к российским реалиям лучших практик управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом / В.А. Миронова // Успехи современной науки и образования. – 2017. – № 8. – С. 49-53.
44. Миронова О.В. История и опыт формирования современной модели межмуниципального сотрудничества // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2014. №1.
45. Михайлова М.А. Городская агломерация как новая форма межмуниципального сотрудничества // Известия БГУ. 2010. №6
46. Михайлова М.А. Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук / М.А. Михайлова – Иркутск, 2012.
47. Москаленко А.Ф. Становление и развитие правовой доктрины межмуниципального сотрудничества в России // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2016. №1 (19).
48. Москвина О.С. Неспанова И.В. Развитие межмуниципального сотрудничества как фактор активизации инвестиционных процессов в регионе (на примере Вологодской области) // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Экономика. 2020. Т. 28. № 3. С. 479–490. DOI: 10.22363/2313-2329-2020-28-3-479-49
49. Негодуйко А.В. Основные понятия и формы межмуниципального сотрудничества в России // Известия БГУ. 2007. №6.

50. О конгрессе // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. – URL: <http://www.okmo.news/about.php?2>
51. Открытая база данных проверки и анализа контрагентов Rusprofile URL: <https://www.rusprofile.ru/> Дата обращения: 10.05.2022
52. Официальный сайт мэрии Новосибирска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.novo-sibirsk.ru/> Дата обращения: 25.05.2022
53. Пиндт Х. Столетний опыт кооперации в Дании // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 8. – С. 17–21
54. Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России : монография. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – 180 с.
55. Портал «Инвестиционные проекты России». География проектов. URL:<https://investprojects.info/> Дата обращения: 20.05.2022
56. Практика институционализации управления развитием городских агломераций в России // Проект фонда «Институт экономики города». https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/aglomeracii_-_mms_-_fin.pdf
57. Пузанов А.С., Попов Р.А. Межмуниципальные соглашения как инструмент межмуниципального сотрудничества в рамках развития городских агломераций // Городской альманах: вып. 8 / Москва: Фонд «Институт экономики города», 2019, 25-41 с.
58. Развитие в горы. Какая перезагрузка ждет Златоуст и Миасс // Издание Правительства и Законодательного Собрания Челябинской области «Южноуральская Панорама» URL: <https://up74.ru/articles/politika/122765/> Дата обращения: 20.05.2022
59. Результаты опроса глав муниципальных образований Вологодской области, ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020
60. Секушина И. А. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием малых и средних городов / И. А. Секушина // Проблемы развития территории. – 2021. – Т. 25. – № 4. – С. 100-118. – DOI 10.15838/ptd.2021.4.114.6.
61. Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22 мая 2015 года
62. Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации от 14 февраля 2014 года
63. Соглашении о создании агломерации «Горный Урал» (от 26 февраля 2016 года)
64. Стенограмма заседания дискуссионного клуба Института экономики города по теме «Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом»
65. Стешина, М.П. Развитие межмуниципального сотрудничества в регионе: дис. ... канд. экон. наук / М.П. Стешина. – Самара, 2010. – 179 с.
66. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года от 19 марта 2019 года N 105-п.
67. Татарстан рассчитывает получить кредит для развития территории у трассы Алексеевское — Альметьевск // Новостной портал «Реальное время» URL: https://realnoevremya.ru/news/247698-tatarstan-hochet-poluchit-kredit-na-razvitie-territorii-u-odnoy-iz-trass?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D Дата обращения: 20.05.2022
68. Тургель И. Д. Межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1 (6). С. 35–40.

69. Тургель И.Д. Межмуниципальное сотрудничество в РФ: пространственная специфика развития и управления // Вопросы управления. 2015. №3 (15).
70. Федеральная налоговая служба. Данные по формам статистической налоговой отчётности. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ Дата обращения: 20.05.2022
71. Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований. URL: https://rosstat.gov.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst36 Дата обращения: 20.05.2022
72. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
73. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. бюллетень / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> Дата обращения 15.04.2022 г.
74. Фролова Е.В, Мартынова К.И. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. №1 (14)
75. Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий. // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. № 1.
76. Хоменко О.А. Управление устойчивым развитием муниципального образования как социально-экономической системы в условиях реформирования местного самоуправления (на примере муниципальных районов): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2007.

Период	События	Дополнение
1862	Прошение о сборе всероссийского дворянского собрания	Московское дворянское собрание обратилось к Александру II с просьбой разрешить собрать всероссийское дворянское собрание в целях исправления нового положения о поместных крестьянах
1867	Правительствующий сенат разъяснил земствам, что даже обмен постановлениями между губернскими земскими собраниями является невозможным и незаконным	Стремление земств объединяться в союзы и товарищества всячески тормозилось властью из опасения политического брожения в губерниях
конец XIX-начало XX вв.	Товарищества по закупке сельскохозяйственных машин	Власти были вынуждены признать за земствами право образовывать такие товарищества, но с большими оговорками и только для совместной закупки машин.
1904	Образование Общеземской организации	Основное направление – деятельности оказание помощи раненым и больным, пострадавшим в русско-японской войне. Её участниками выступали земства 15 губерний.
1914	Образование «ЗемГора»	С началом Первой мировой войны земства в 1914 г. создавали явочным порядком Всероссийский земский союз, который, объединившись с Союзом российских городов, образовал «ЗемГор», работавшее на оборону и снабжение армии и создавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий
1917	Утверждено Положение о Всероссийском земском союзе	Союзу предоставлялось право учреждать фабрично-заводские, торговые и кредитные предприятия, открывать учебные заведения, издавать и распространять печатные издания. Управление Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которых входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами

1986	Образована Ассоциация сибирских городов (АСГ), позже стала называться как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов	В пос. Листвянка Иркутской области на конференции глав нескольких сибирских городов с участием ученых Института экономики Сибирского отделения РАН была образована АСГ, позже стала называться как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Через год был принят устав ассоциации и определено место расположения исполнительного органа (г. Новосибирск).
1991	Принят Закон о местном самоуправлении в РСФСР	В нём в ч. 4 ст. 2 впервые устанавливалось право на межмуниципальное сотрудничество. Реализуя его, городские и сельские поселения объединялись в ассоциации с целью их более эффективного осуществления своих прав и интересов.
1991	Представителями 58 городов России по учредительному договору, был создан Союз российских городов (СРГ).	Главными направлениями работы выступили: организация взаимодействия городов-членов СРГ для решения значимых проблем, защита интересов муниципальных образований на уровне регионов и федерации.
1995	Введен в действие новый закон, регулирующий местное самоуправление в Российской Федерации.	В этом законе устанавливались две формы межмуниципального сотрудничества – ассоциация и союз, которые позволяли разнообразить эти отношения.
1998	Ратификация Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС) с принятием Федерального закона от 11.04.1998 № 55-ФЗ	Согласно Хартии, у органов местного самоуправления во время осуществления полномочий есть право, в рамках закона, сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для реализации задач, представляющих совместный интерес.
1998	Создание Конгресса муниципальных образований Российской Федерации (КМО РФ)	Он был образован в целях реализации прав граждан на местное самоуправление, координации деятельности муниципальных образований Российской Федерации, обеспечение взаимодействия муниципальных образований с федеральными органами государственной власти и международными организациями органов местного самоуправления.
2003	Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Межмуниципальные отношения регулируются в данном законе в статье 8 и главе 9.
2006	Подписан Учредительный договор о создании Общероссийского Конгресса	

	муниципальных образований (ОКМО).	
2010	Разработаны «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения.	Они послужили определенной инструкцией по осуществлению межмуниципального сотрудничества, включающей формы учредительного договора и устава межмуниципального общества с ограниченной ответственностью (ООО).

Составлено по Коняшкин, 2015