

Е.Н. Королева
д.э.н., руководитель лаборатории
комплексных региональных исследований
Самарского государственного экономического университета
Н.Н. Евдокимов
к.э.н., научный сотрудник лаборатории
комплексных региональных исследований
Самарского государственного экономического университета

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ПОХВИСТНЕВСКОМ СУБРЕГИОНЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Термин «межмуниципальное сотрудничество» достаточно прочно утвердился в лексиконе специалистов по территориальной и, особенно, муниципальной экономике. Существует множество его трактовок, и в последнее время отчетливо прослеживается тенденция интерпретировать его максимально широко как любые кооперационные связи, складывающиеся между муниципальными образованиями. Причем муниципальные образования в данном аспекте зачастую понимаются не как административно-территориальные образования, а выступают в качестве территориальных социально-экономических систем. Продолжая логику в том же духе к межмуниципальному сотрудничеству можно отнести и взаимодействие двух хозяйствующих субъектов соседних муниципальных районов, что искажает первоначальный смысл термина.

В нашем понимании под межмуниципальным сотрудничеством следует понимать исключительно систему законодательно закреплённых его форм – советов и объединений муниципальных образований, межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций. Никаких иных, так называемых «неформальных», форм межмуниципального сотрудничества быть не может.

Однако указанные формы межмуниципального сотрудничества полностью не охватывают всего многообразия связей, которые возникают на практике между различными муниципальными образованиями и составляют са-

мостоятельный, актуальный в современных условиях предмет исследования. Подобную систему связей следует обозначить в рамках термина «межмуниципальное взаимодействие», который соотносится с «межмуниципальным сотрудничеством» как общее и частное.

В данной статье представлен анализ межмуниципального взаимодействия муниципальных образований Самарской области, входящих в состав территориального кластера – Похвистневского субрегиона.

Согласно стратегическим ориентирам пространственного развития Самарской области были выделены девять субрегионов. Похвистневский является периферийным, расположен на северо-востоке региона и включает в себя четыре муниципальных образования: г.о. Похвистнево, Камышлинский, Клявлинский и Похвистневский муниципальные районы (табл.1).

Центром Похвистневского субрегиона является городской округ Похвистнево, который по своему функциональному типу относится к промышленно-транспортным центрам межрайонного значения, а по уровню развития социально-культурной сферы может реально претендовать на роль социально-культурного центра северо-востока Самарской области.

Таблица 1

Характеристика территорий
Похвистневского субрегиона (на 01.01.2007 г.)

	Городской округ	Муниципальные районы		
	Похвистнево	Похвистневский	Камышлинский	Клявлинский
Количество, тип поселений	1 городское	15 сельские	6 сельские	11 сельские
Территория (км. кв.)	64,77	2111,0	825,3	1255,5
Численность населения (тыс. чел.)	29,1	28,7	11,7	15,8

В ходе проведения исследования было установлено, что между муниципалитетами Похвистневского субрегиона существует достаточно интенсивное межмуниципальные связи. Как верно указывает Н.Е. Костылева¹, возникновение потребности в налаживании межмуниципального взаимодействия определяется следующими условиями:

- дефицит собственных ресурсов для решения комплекса проблем социально-экономического развития муниципального образования;
- наличие на территориях смежных муниципальных образований значимых «сквозных» объектов и проектов;
- необходимость инициировать и реализовывать крупные инфраструктурные инвестиционные проекты, затрагивающие интересы ряда муниципальных образований;
- потребность в экономии ресурсов (возможность повышения эффективности вложения средств в одном направлении при высвобождении ресурсов для другого);
- потребность в интеграции деятельности предприятий, расположенных на территориях муниципальных образований;
- потребность нивелировать имеющиеся разногласия между муниципальными образованиями через выявление и реализацию общих и взаимных интересов;
- информационные потребности;
- потребности в научно-консультационном, юридическом обеспечении, подготовке и повышении квалификации кадров муниципального управления и т.д.

Межмуниципальное взаимодействие осуществляется на трех уровнях:

- 1) между муниципальными районами и городским округом,
- 2) между муниципальными районами и поселениями в их составе,
- 3) между поселениями.

¹ Костылева Н.Е. Сопоставительный анализ стратегического развития западноевропейских городов// Экономические стратегии активных городов/ Колл. монография. СПб.: Наука, 2002.

Для получения необходимой информации о сложившихся межмуниципальных связях был проведен анализ нормативно-правовых документов каждого муниципального образования в данной сфере, интервьюирование глав всех муниципальных образований, входящих в субрегион, экспертный опрос глав сельских поселений.

По результатам исследования межмуниципального взаимодействия на первом уровне² была построена табл. 2.

Таблица 2

Матрица межмуниципальных связей в Похвистневском субрегионе

	г.о. Похвистнево	Похвистневский район	Камышлинский район	Клявлинский район
г.о. Похвистнево		ресурсные миграционные экономические инфраструктур. социальные институционал.	инфраструктур. социальные	инфраструктур.
Похвистневский район	ресурсные миграционные экономические инфраструктур. социальные институционал.		ресурсные экономические инфраструктур. социальные институционал.	ресурсные экономические инфраструктур. социальные институционал.
Камышлинский район	инфраструктур. социальные	ресурсные экономические инфраструктур. социальные институционал.		инфраструктур. социальные
Клявлинский район	инфраструктур.	ресурсные экономические инфраструктур. социальные институционал.	инфраструктур. социальные	

Были выделены следующие виды межмуниципальных связей: ресурсные, миграционные, экономические, инфраструктурные, социальные, институциональные.

Ресурсные связи отражают добычу, ввоз и вывоз минерально-сырьевых ресурсов, совместное решение экологических проблем. Такие связи получили

² Использованы методические подходы к исследованию межмуниципальных связей АНО «УРБЭКС-РАЗВИТИЕ».

свое развитие между муниципальными районами Похвистневский, Камышлинский, Клявлинский. Похвистневский район и г.о. Похвистнево связывает использование водных ресурсов.

Миграционные связи показывают динамику внутренних (между муниципалитетами субрегиона) миграционных потоков, направления ежедневных трудовых поездок жителей того или иного муниципального образования. Такой вид связи характерен лишь для г.о. Похвистнево и Похвистневского района, с направлением в сторону городского округа.

Экономические связи – это связи предприятий одного муниципалитета с предприятиями, сырьевым рынком и (или) рынком сбыта другого. Данные связи существуют между всеми муниципальными образованиями субрегиона, в том числе и в сфере розничной торговли.

К наиболее характерным примерам экономических связей можно отнести деятельность ОАО «Оптово-распределительный центр» г.о. Похвистнево. На его территории расположены 5 торговых павильонов, в которых осуществляет свою деятельность 55 предприятий и индивидуальных предпринимателей. Центр ввел в эксплуатацию современный среднетемпературный холодильный комплекс, предназначенный для приемки, фасовки, хранения и реализации фруктов, овощей, консервированных и молочных продуктов, создал потребительский кооператив «Похвистневский», который предоставляет фермерам площади для хранения и реализации продукции, тем самым, исключая посредников из процесса товарооборота. Все это способствует сбыту выращенной продукции сельскохозяйственными производителями всего Похвистневского субрегиона.

Также можно отметить некоммерческое партнерство «Содействие», обеспечивающее межмуниципальное взаимодействие г.о. Похвистнево и Похвистневского района. Партнерство создано с целью поддержки и содействия развитию субъектов малого предпринимательства на территории города и района.

Инфраструктурные связи отражают организацию транспортного сооб-

щения (автобусы, маршрутные такси), наличие торговых сетевых структур, мест захоронений отходов и т.д. Данные табл. 2 свидетельствуют, что общей инфраструктурой связаны все муниципалитеты Похвистневского субрегиона, однако нормативно оформлено сотрудничество лишь по одному объекту между г.о. Похвистнево и Похвистневским районом. У данных муниципалитетов имеется общий полигон твердых бытовых и промышленных отходов, мощность которого к 2010 г. в соответствии с областной программой «Обращение с отходами производства и потребления на территории Самарской области на период 2008-2010 и на период до 2017 года» должна увеличиться вдвое и составит 127 тыс.т.

Социальные связи хорошо развиты между муниципалитетами всего северо-востока области в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта. Регулярно проводятся совместные культурные и спортивные мероприятия, этнические праздники, такие как Сабантуй, Масторава, Акатуй, привлекающие жителей соседних сурегионов.

Что касается нормативно оформленных межмуниципальных социальных связей, то примерами являются ООО «Нефтяник», Похвистневская Центральная районная больница города и района, общественно-политическая газета «Похвистневский вестник».

Так, администрации г.о. Похвистнево и муниципального района Похвистневский учредили ООО «Нефтяник», который является базой детского отдыха, для совместного решения ряда вопросов местного значения, предусмотренных п. 15 ст. 14, пп. 11, 22 ст. 15, пп. 13, 20, 30, 34 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Муниципальное учреждение Похвистневская Центральная районная больница города и района (ЦРБ ГР) совместно с администрациями г.о. Похвистнево и Похвистневского района заключили соглашение о взаимодействии по выполнению территориальной программы государственных гарантий оказания населению города и района бесплатной медицинской помощи. Дан-

ное медицинское учреждение обслуживает жителей и других районов. В частности, в связи с отсутствием родильного отделения в Камышлинской Центральной районной больнице, роженицы этого района наблюдаются в акушерском центре Похвистневской ЦРБ ГР.

Муниципальный район Похвистневский и г.о. Похвистнево выпускают совместную газету «Похвистневский вестник», соучредителем которой является Правительство Самарской области.

Институциональные связи также развиты между всеми муниципалитетами субрегиона. Делая вывод о расположении территориальных федеральных структур и региональных подразделений органов государственной власти, можно отметить, что размещены они по территории выборочно, обслуживая еще дополнительно от одного до нескольких муниципальных образований всего северо-востока области.

Таблица 3

Расположение территориальных подразделений органов государственной власти разного уровня в Похвистневском субрегионе Самарской области

№ п/п	Административные центры	Число размещенных территориальных подразделений федеральных и региональных структур
1.	г.о. Похвистнево	13
2.	с. Клявлино	8
3.	с. Камышла	6

Так, и в г.о. Похвистнево, и с селам Клявлино и Камышла расположены территориальные подразделения управлений Пенсионного фонда, Федерального казначейства, Федеральной миграционной службы по Самарской области, Федеральной службы государственной статистики по Самарской области, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области, а также Главного управления федеральной регистрационной службы по Самарской области.

В Похвистневском субрегионе отсутствуют территориальные подразде-

ления таких государственных структур, как Федеральное государственное учреждение здравоохранения, Государственная жилищная инспекция Самарской области, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Самарской области и Роспотребнадзор. В связи с этим г.о. Похвистнево и муниципальный район Похвистневский по данным направлениям обслуживает г.о. Отрадный, а Клявлинский и Камышлинский районы – муниципальный район Сергиевский.

В Клявлинском и Камышлинском районах нет подразделений Самарского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, Северо-восточного управления министерства образования и науки Самарской области и военного комиссариата. Представительства данных структур расположены в г.о. Похвистнево, а к Северо-восточному управлению министерства образования и науки Самарской области помимо муниципалитетов субрегиона относится и Исаклинский муниципальный район.

Также в муниципальном районе Исаклинский расположены Межрайонный отдел федеральной службы управления налоговой полиции РФ и МРЭО, обсуживающие в том числе Клявлинский и Камышлинский районы. Территориальные подразделения Комитета по земельным ресурсам и землеустройству и Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования расположенные в с. Клявлино охватывают Клявлинский и Камышлинский районы.

Таким образом, наиболее тесные межмуниципальные связи характеризуют взаимодействие Камышлинского и Клявлинского районов с муниципальным районом Похвистневский, с г.о. Похвистнево и между собой у них развиты лишь социальные и инфраструктурные связи. Активно взаимодействуют также г.о. Похвистнево и Похвистневский муниципальный район.

Межмуниципальное сотрудничество на уровне субрегиона носит преимущественно двунаправленный характер (г.о. Похвистнево \leftrightarrow Похвистневский район, Камышлинский район \leftrightarrow Похвистневский район, Клявлинский район \leftrightarrow Похвистневский район).

Степень интенсивности связей между муниципалитетами Похвистневского субрегиона показана на рис. 1 (стрелкой определяется направленность связей, толщиной линии оценена их интенсивность).

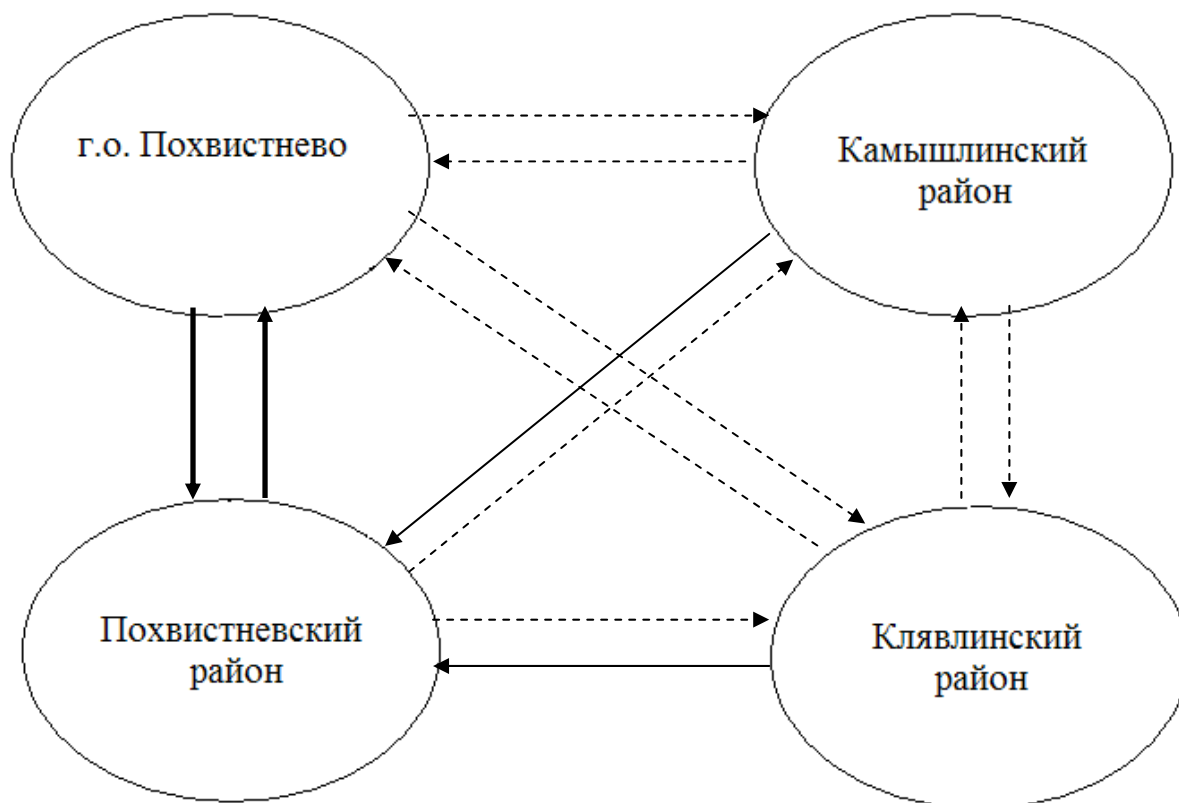


Рис. 1. Интенсивность межмуниципальных связей Похвистневского субрегиона

Межмуниципальное взаимодействие между муниципальными районами и городским округом Похвистневского субрегиона осуществляется достаточно активно, однако создание межмуниципальных организаций – основная форма межмуниципального сотрудничества не получает широкого распространения. В ходе интервьюирования глав муниципальных районов и г.о. Похвистнево было установлено, что для них приоритетным является взаимодействие преимущественно в сфере экономики, не предусматривающее создание каких-либо организаций и заключающееся в выработке общей стратегии проведения хозяйственной политики, содействии в реализации крупных инвестиционных проектов, имеющих значение для всех территорий Похви-

стневского субрегиона. Что касается межмуниципального сотрудничества, то его перспективы главы видят преимущественно в социальной сфере.

Межмуниципальное взаимодействие между муниципальными районами и поселениями в их составе реализуется через передачу части полномочий поселений району, что получает соответствующее нормативно-правовое оформление. В каждом из районов Похвистневского субрегиона существуют соглашения «О передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения поселений» администрациями сельских поселений администрации района.

В муниципальном районе Похвистневский заключены подобные соглашения в сфере организации в границах поселения газоснабжения, в части проведения мероприятий по диагностике внутридомового газового оборудования; организации библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов; создания условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; в сфере земельных отношений (проведения торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков из земель сельского поселения в аренду, выкупа земельных участков в собственность, с последующей государственной регистрацией); по размещению заказов путем проведения конкурсов, аукционов, а также запроса котировок для муниципальных нужд сельского поселения.

Соглашения по передачи части полномочий сельскими поселениями муниципальному району Камышлинский заключены лишь по вопросу мобилизации подготовки экономики и частично по организации и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В Клявлинском районе такие соглашения были заключены со всеми сельскими поселениями на предмет передачи полномочий по решению следующих вопросов местного значения:

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах поселения;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- формирование архивных фондов поселения;
- утверждение генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генерального плана поселения документации по планировке территории, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.

Достаточно развитое межмуниципальное взаимодействие второго уровня в Похвистневском субрегионе свидетельствует, в первую очередь, о неготовности поселений решать вопросы местного значения за счет собственных ресурсов. В условиях слабого материального и финансового обеспечения, отсутствия квалифицированных кадров межмуниципальные связи с вышестоящим уровнем являются, по сути, единственным возможным вариантом обеспечения населения поселений минимальным набором муниципальных услуг.

Сложившаяся неблагоприятная ситуация заставляет руководителей поселений не только искать поддержку в районах, но и развивать горизонтальные связи с соседними поселениями.

Степень развития межмуниципального взаимодействия на уровне посе-

лений была оценена с помощью анкетирования глав всех сельских поселений Похвистневского субрегиона Самарской области.

Анкета состояла из двух частей. Первая часть содержала перечень вопросов местного значения поселений, по каждому из которых глава должен был указать - участвует ли его поселение в межмуниципальном взаимодействии, не участвует, не участвует, но имеется необходимость.

Вторая часть анкеты содержала четыре открытых вопроса:

- в каких конкретных проектах по межмуниципальному сотрудничеству Вы участвуете?
- с какими поселениями наиболее часто приходится сотрудничать (в Вашем муниципальном районе, в других муниципальных районах)
- с какими поселениями хотелось бы сотрудничать, и в каких сферах?
- есть ли на территории Вашего поселения проблемы, решить которые только своими силами не удастся?

Ответы глав на первую часть анкеты выявили следующую картину.

Практически все сельские поселения субрегиона взаимодействуют друг с другом по вопросам организации библиотечного обслуживания населения, комплектовании и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения; создания условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; обеспечения условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

Достаточно широко (в пределах 50 – 70%) распространено межмуниципальное взаимодействие по вопросам электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; создания условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; организации благоустройства и озеленения территории; организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.

Меньше всего поселения субрегиона принимают участие в межмуниципальном сотрудничестве по вопросам создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения; осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья; осуществления муниципального лесного контроля и надзора.

Необходимость в сотрудничестве поселений в целом по субрегиону существует по следующим вопросам местного значения:

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора.

Что касается открытых вопросов, то наиболее заслуживающей интереса можно считать следующую информацию.

Как правило, поселения взаимодействуют с соседями, редко указывая поселения других муниципальных районов, приоритетные сферы сотрудничества весьма разнообразны и зависят от существующих проблем и интересов конкретного муниципалитета. В то же время среди основных проблем, которые сами поселения решить не в состоянии чаще всего указывались организация сбора, вывоза и хранения бытовых отходов; строительство и содержание скотомогильников; строительство и ремонт дорог внутри поселений; обеспечение первичных мер пожарной безопасности.

Таким образом, между поселениями Похвистневского субрегиона в на-

стоящее время также развиваются связи по решению вопросов местного значения, однако они не принимают законодательно предписанных форм, позволяющих отнести их к межмуниципальному сотрудничеству. Положительным можно признать факт осознания главами поселений преимуществ межмуниципального взаимодействия и готовность к участию в нем.

Межмуниципальное взаимодействие в разных формах постепенно проникает в практику отечественного управления. Можно прогнозировать усиление его роли, особенно в связи с ожидаемой в ближайшей перспективе передачей ряда полномочий для исполнения на уровень поселений. В настоящее время межмуниципальное взаимодействие как инструмент комплексного развития территорий достаточно редко указывается в разрабатываемых документах стратегического характера. Тем не менее, в современных условиях дефицита собственных ресурсов, препятствующего эффективному развитию муниципальных образований, значение межмуниципального взаимодействия будет возрастать, что должно найти адекватное отражение в системе планово-прогнозных документов территориального развития на всех уровнях управления.