

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №6, Том 10 / 2018, No 6, Vol 10 <https://esj.today/issue-6-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/63ECVN618.pdf>

DOI: 10.15862/63ECVN618 (<http://dx.doi.org/10.15862/63ECVN618>)

Статья поступила в редакцию 30.11.2018; опубликована 29.01.2019

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Зиннурова Г.Р. Межмуниципальное взаимодействие как приоритет территориального развития // Вестник Евразийской науки, 2018 №6, <https://esj.today/PDF/63ECVN618.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/63ECVN618

**For citation:**

Zinnurova G.R. (2018). Intermunicipal interaction as a priority of territorial development. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 6(10). Available at: <https://esj.today/PDF/63ECVN618.pdf> (in Russian) DOI: 10.15862/63ECVN618

*Данное исследование выполнено в рамках государственного задания ИСЭИ УФИЦ РАН на 2018 г.*

УДК 352/354

ГРНТИ 06.61.33

**Зиннурова Гульмира Равилевна**

ФГБНУ «Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук», Уфа, Россия  
Институт социально-экономических исследований – обособленное структурное подразделение  
Научный сотрудник  
E-mail: [gylmira@list.ru](mailto:gylmira@list.ru)

## **Межмуниципальное взаимодействие как приоритет территориального развития**

**Аннотация.** В статье приведена характеристика основных тенденций в области межмуниципального взаимодействия. Рассмотрена сущность межмуниципального взаимодействия. Организация межмуниципального взаимодействия базируется на таких принципах, как целенаправленности, кумулятивности и синергизма, партнерских соглашений, экономической целесообразности, социальной ответственности, баланса интересов, комплексности, взаимовыгодности, равноправия, добровольности участия. Приведена классификация оснований и форм межмуниципального взаимодействия. Взаимодействие в зависимости от субъекта взаимодействия может осуществляться как на уровне муниципальных районов или городских округов, так и на уровне муниципалитетов (сельских или городских поселений), входящих в состав одного муниципального района, либо сельские или городские поселения нескольких муниципальных районов. По продолжительности межмуниципальное взаимодействие может быть долгосрочным, среднесрочным, краткосрочным, а также на период осуществления конкретного проекта. К основным формам взаимодействия относятся аутсорсинг, межмуниципальный целевой союз, межмуниципальная проектная группа, совместная администрация, межмуниципальный хозяйствующий субъект. Выделены основные направления организации межмуниципального взаимодействия: экономическое развитие, социальное развитие, создание и развитие объектов инфраструктуры, организационное взаимодействие. Предложена двухуровневая модель межмуниципального взаимодействия. Первый уровень – уровень самого муниципалитета, его цели, задачи, решаемые вопросы местного значения, направления его развития. Партнеры, формы и методы взаимодействия для решения вопросов развития и функционирования являются основой организации межмуниципального взаимодействия. Второй уровень – реализация межмуниципального взаимодействия, проекты, программы, совместное управление и реализация проектов первого

уровня. Исследование основывалось на методологии системного подхода, статистических методах (сбор, обобщение, систематизация данных, ретроспективный анализ, классификация и группировка). Исходной информацией послужили данные Федеральной службы государственной статистики.

**Ключевые слова:** муниципальное образование; межмуниципальное взаимодействие; стратегическое развитие; территориальное развитие; территория; вопросы местного значения; экономическое развитие; социальное развитие

## Введение

Вопросы организации межмуниципального взаимодействия как одного из направлений повышения устойчивости территорий приобретают особую важность в настоящее время. Экономически устойчивые и социально развитые муниципальные образования – основа стабильности и высокого уровня конкурентоустойчивости региона [1, 2].

## Методы исследования

Исследование основывалось на методологии системного подхода, статистических методах (сбор, обобщение, систематизация данных, ретроспективный анализ, классификация и группировка). Исходной информацией послужили данные Федеральной службы государственной статистики.

## Результаты исследования и их обсуждение

Характеризуя российские тенденции развития межмуниципального взаимодействия можно выделить следующие особенности:

- во всех субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований (далее – МО) субъектов Российской Федерации. В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20,7 тыс.) муниципальных образований страны;
- менее развиты формы межмуниципальной кооперации. 478 муниципальных образований России участвуют в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 314 – в хозяйственных обществах;
- среди договорных форм сотрудничества, как правило развиты двусторонние договоры внутри одного субъекта РФ (в 675 муниципальных образованиях), с другими субъектами федерации заключили договоры более 472 муниципальных образований (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 419 муниципальных образований имеют

договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с «городами-побратимами» и соглашения о приграничном сотрудничестве<sup>1</sup>.

Для Республики Башкортостан большее распространение получила договорная форма межмуниципального сотрудничества. Как правило предметом межмуниципального сотрудничества является общее взаимовыгодное сотрудничество по решению вопросов местного значения (в Бурзянском, Ермекеевском муниципальных районах и др.). Однако встречаются и специфические предметы сотрудничества, например, совместное развитие индустрии туризма на сопредельных территориях (Бурзянский и Абзелиловский муниципальные районы).

Опыт развития межмуниципальных коопераций в республике практически отсутствует. Особенностью Республики Башкортостан является разработка программ развития субрегионов, которые представляют собой группы муниципальных образований, объединенных для решения совместных задач развития. По сути, это специфичная форма межмуниципального сотрудничества в регионе.

В Республике Башкортостан были приняты Среднесрочная комплексная программа экономического развития Зауралья на 2011-2015 гг. (с продлением до 2020 г.), Среднесрочная комплексная программа социально-экономического развития северо-восточных районов Республики Башкортостан на 2011-2015 гг. (с продлением до 2020 г.).

В настоящее время межмуниципальное взаимодействие является формой объединения и согласования интересов, координации деятельности органов местного самоуправления с целью эффективного решения вопросов местного значения, обеспечения четкого и скоординированного взаимодействия, а также привлечение региональных и федеральных органов власти для представительства интересов муниципалитетов на всех уровнях государственной власти<sup>2</sup>.

Межмуниципальное взаимодействие представляет собой систему отношений всех участников данного процесса, поведение которых может быть как стимулом для остальных участников, так и реакцией на действия других участников. Ведь функционирование и развитие муниципальных образований не может осуществляться в обособленных условиях отдельно взятой территории, оно является условием всестороннего развития территории. Таким образом, межмуниципальное взаимодействие представляет собой совместную деятельность территорий, объединенных по определенному признаку либо общей задачей с целью решения вопросов местного значения и достижения поставленных общих целей [3, 4].

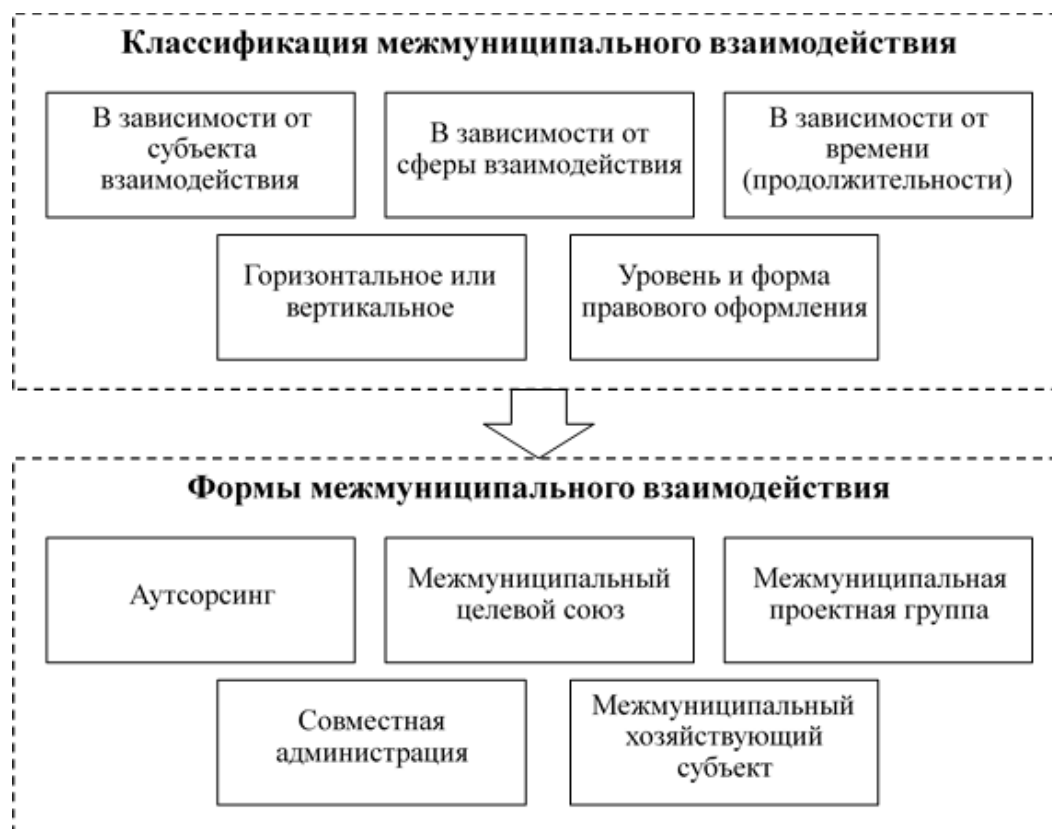
Организация межмуниципального взаимодействия базируется на таких принципах, как целенаправленности, кумулятивности и синергизма, партнерских соглашений, экономической целесообразности, социальной ответственности, баланса интересов, комплексности, взаимовыгодности, равноправия, добровольности участия.

Межмуниципальное взаимодействие можно классифицировать по различным основаниям, что в свою очередь влияет на форму этого взаимодействия (рис. 1).

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерство юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/activity/development>. Дата обращения: 20.10.2018.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 6.10.2003 г. № 131 (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 06.10.2003. – №40. – Ст. 3822.



*Рисунок 1. Классификация оснований и форм межмуниципального взаимодействия (разработано автором)*

Взаимодействие в зависимости от субъекта взаимодействие может осуществляться как на уровне муниципальных районов или городских округов, так и на уровне муниципалитетов (сельских или городских поселений), входящих в состав одного муниципального района, либо сельские или городские поселения нескольких муниципальных районов.

По продолжительности межмуниципальное взаимодействие может быть долгосрочным, среднесрочным, краткосрочным, а также на период осуществления конкретного проекта.

К основным направлениям организации межмуниципального взаимодействия можно отнести:

1. Экономическое развитие:
  - создание совместных предприятий;
  - развитие торговых связей;
  - развитие перевозок грузов и пассажиров;
  - развитие объектов рыночной инфраструктуры;
  - создание условий для развития инновационных технологий [5].
2. Социальное развитие:
  - спортивно-культурные мероприятия;
  - миграционная политика.
3. Создание и развитие объектов инфраструктуры:
  - связь и коммуникации;

- автомобильные дороги;
  - энергетические объекты.
4. Организационное взаимодействие
- привлечение и обучение кадров;
  - согласование отраслевых и территориальных интересов перед вышестоящими уровнями;
  - обеспечение правовой защиты интересов;
  - и др.

Аутсорсинг – форма взаимодействия органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, предполагающая передачу части функций на договорной основе сторонним исполнителям. При этом органы местного самоуправления осуществляют контроль за предоставлением услуг, финансируют выполнение этих услуг. В условиях межмуниципального взаимодействия несколько муниципальных образований могут объединиться и заключить договор с одним хозяйствующим субъектом. Это позволит сократить расходы, повысить эффективность использования бюджетных средств и качество предоставляемых услуг.

Межмуниципальный целевой союз – форма межмуниципального сотрудничества для решения определенных задач муниципального управления, которые выходят за рамки возможностей отдельных муниципальных образований. Данный союз ведет свою деятельность в рамках конкретного полномочия и для решения конкретного вопроса.

Межмуниципальная проектная группа – публично-правовая форма организации межмуниципального сотрудничества. Предполагает создание объединения, в которое входят представители нескольких муниципалитетов с целью выполнения конкретного проекта. В данном случае объединение может носить разовый, кратковременный характер, для решения какой-то проблемы, либо осуществлять постоянное, систематическое, долгосрочное сотрудничество по определенному вопросу или конкретной муниципальной услуге. Такое сотрудничество требует детального договорного регулирования, может являться предварительным этапом в создании совместных хозяйствующих субъектов.

Создание совместной администрации возможно в случае укрупнения и объединения муниципальных образований, а также для сокращения и оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления [6].

Межмуниципальный хозяйствующий субъект предполагает функционирование субъекта на постоянной основе. Органы местного самоуправления в таком случае будут одновременно являться как потребителями услуг, так и регулирующим и контролирующим органом [7].

Наиболее часто муниципалитеты объединяются для решения вопросов в экономической сфере, а также создание и развитие общей инфраструктуры [8].

На сегодняшний день среди муниципалитетов наиболее развита такая форма сотрудничества как ассоциативная – практически все муниципальные образования участвуют на добровольной основе в объединениях МО, в межмуниципальных некоммерческих организациях (92,9 %). Участие в межмуниципальных коммерческих организациях менее развито – в них участвуют лишь 2,7 % муниципальных образований Российской Федерации.

Говоря о взаимодействии муниципалитетов, его можно рассматривать как двухуровневую систему. Первый уровень – уровень самого муниципалитета, его цели, задачи,

решаемые вопросы местного значения, направления его развития. Партнеры, формы и методы взаимодействия для решения вопросов развития и функционирования являются основой организации межмуниципального взаимодействия. Второй уровень – реализация межмуниципального взаимодействия, проекты, программы, совместное управление и реализация проектов первого уровня (рис. 2).



*Рисунок 2. Модель межмуниципального взаимодействия (разработано автором)*

Взаимодействие может носить как стратегический характер, так и функциональный. Целью функционального взаимодействия является обеспечение решения вопросов местного значения, выполнения текущих функций органов местного самоуправления. Такое взаимодействие реализуется через осуществление совместной деятельности, обмен опытом, объединение ресурсов. Стратегическое взаимодействие реализуется через совместные долгосрочные проекты и программы, направленные на решение задач развития муниципальных образований.

Организация межмуниципального взаимодействия может быть выполнена последовательно по 3 этапам:

1. оценка уровня развития территорий и выполняемых полномочий;
2. типологизация территорий по результатам оценки;
3. отбор видов деятельности (вопросов местного значения) для организации в них сотрудничества с целью повышения уровня исполнения полномочий.



Данный подход отличается набором показателей для оценки уровня развития территорий, включающим в себя как экономические и социальные показатели, так и характеризующих систему муниципального управления и развитие местных финансов.

- I. К экономическим показателям относятся:
  1. Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами на душу населения.
  2. Среднегодовая численность занятых в экономике.
  3. Инвестиции в основной капитал на душу населения.
  4. Ввод в действие жилых домов на душу населения.
  - 5.оборот розничной торговли на душу населения.
  6. Объем реализации платных услуг населению.
  7. Продукция сельского хозяйства на душу населения.
- II. К показателям, характеризующим социальную сферу относятся:
  1. Естественный прирост, убыль (-) на 1000 человек населения
  2. Миграционный прирост, («-» убыль) на 1000 человек населения
  3. Среднемесячная заработная плата работников предприятий и организаций.
  4. Уровень безработицы.
  5. Охват детей в возрасте 1-6 лет дошкольными образовательными организациями.
  6. Обеспеченность детей в возрасте 1-6 лет местами в дошкольных образовательных организациях (на 1000 детей приходится мест).
  7. Обеспеченность населения больничными койками в расчете на 10 000 человек населения.
  8. Обеспеченность населения медицинскими кадрами в расчете на 10 000 человек населения.
- III. Показатели, характеризующие развитие местных финансов:
  1. Доходы бюджета.
  2. Расходы бюджета.
  3. Коэффициент финансовой самостоятельности.
  4. Коэффициент самообеспеченности.
- IV. Показатели, характеризующие муниципальное управление:
  1. Удельный показатель численности муниципальных служащих на 10 000 жителей.
  2. Доля муниципальных услуг, оказанных в электронной форме, в общем количестве оказанных муниципальных услуг на территории муниципального образования.
  3. Доля граждан, принимающих участие в решении вопросов местного значения.

Оценка эффективности взаимодействия территориальных социально-экономических систем по исполнению своих полномочий основывается на оценке стоимости реализации полномочий в расчете на 1 жителя. Сравниваются показатели стоимости реализации полномочий без взаимодействия в расчете на 1 жителя и стоимость реализации полномочий с учетом взаимодействия.

Данная методика позволяет оценить муниципальные образования на основе интегрального показателя по величине социально-экономического потенциала. Далее предлагается сгруппировать муниципальные образования по уровню их потенциала. Предполагается, что муниципальные образования, располагающиеся в соседних группах и имеющие близкие показатели социально-экономического потенциала, имеют более высокий потенциал взаимодействия.

Для выбранных территорий разрабатывается организационно-экономический механизм межтерриториального развития.

### Заключение

Таким образом, недостаточность собственных ресурсов муниципальных образований для решения проблем социально-экономического развития, необходимость эффективного использования ресурсов, разработка и реализация крупных совместных инвестиционных проектов выявляет необходимость многим муниципальным образованиям решать данные вопросы совместно. Взаимодействие между органами местного самоуправления, ставящее во главу угла местное экономическое развитие, может стать важным фактором высокого уровня конкурентоспособности территорий в нестабильных экономических условиях.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Методические аспекты проблемы согласования интересов в рамках задачи выбора стратегических приоритетов регионального развития // Экономика в промышленности. – 2018. – Т. 11. № 2. – С. 185-194.
2. Печаткин В.В. Обоснование стратегических приоритетов развития регионов России с использованием концепции конкурентоустойчивости территорий // В сборнике: Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – 2017. – С. 333-336.
3. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации // Хабаровск: РИЦ ХГАЭП. – 2012. – 188 с.
4. Зиннурова Г.Р. Модель межмуниципального взаимодействия как стратегического приоритета территориального развития // В сборнике: Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России: Материалы X Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – 2018. – С. 328-334.
5. Ахметов Т.Р. Методические подходы к формированию приоритетов развития инновационной подсистемы экономики // В сборнике: Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России Материалы X Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2018. С. 301-307.
6. Гайнанов Д.А., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Методологические аспекты интегративного межтерриториального взаимодействия // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2015. – 11(2)/2015. – Режим доступа: <http://uecs.ru/marketing/item/3863-2015-12-22-08-10-16> Дата обращения: 05.10.2018.
7. Гайнанов Д.А., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Организация межмуниципальной кооперации в муниципальных образованиях: методические рекомендации // ИСЭИ УНЦ РАН, Уфимск. гос. авиац. техн. ун-т. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН. – 2017. – 114 с.
8. Гутникова Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – №6 (24). – С. 218-230.

**Zinnurova Gulmira Ravilevna**

Ufa Federal research center Russian academy of sciences, Ufa, Russia  
Institute of social and economic research  
E-mail: gylmira@list.ru

## **Intermunicipal interaction as a priority of territorial development**

**Abstract.** The article describes the characteristics of the main trends in inter-municipal interaction. The essence of intermunicipal interaction is considered. The organization of inter-municipal interaction is based on such principles as focus, cumulateness and synergies, partnership agreements, economic feasibility, social responsibility, balance of interests, complexity, mutual benefit, equality, voluntary participation. The classification of the grounds and forms of inter-municipal interaction is given. The main forms of interaction include outsourcing, inter-municipal target union, inter-municipal project group, united administration, inter-municipal business entity. Interaction depending on the subject of interaction can be carried out both at the level of municipal districts or urban districts, and at the level of municipalities (rural or urban settlements) that are part of one municipal district, or rural or urban settlements of several municipal districts. According to the duration, inter-municipal interaction can be long-term, medium-term, short-term, as well as for the duration of a specific project. The main directions of the organization of intermunicipal interaction are highlighted: economic development, social development, creation and development of infrastructure facilities, and organizational interaction. A two-level model of intermunicipal interaction is proposed. The first level is the level of the municipality itself, its goals, tasks, resolved issues of local importance, the direction of its development. Partners, forms and methods of interaction to address issues of development and operation are the basis for the organization of intermunicipal interaction. The second level is the implementation of inter-municipal interaction, projects, programs, joint management and implementation of first-level projects. The study was based on the methodology of the systems approach, statistical methods (collection, synthesis, systematization of data, retrospective analysis, classification and grouping). The initial information was the data of the Federal State Statistics Service.

**Keywords:** municipality; intermunicipal interaction; strategic development; territorial development; territory; local issues; economic development; social development