

Межмуниципальное сотрудничество в России

26.01.2017

Межмуниципальное сотрудничество (ММС) – определение

- «Официального» определения нет
- Межмуниципальное сотрудничество – это взаимодействие муниципальных образований в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований и повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения

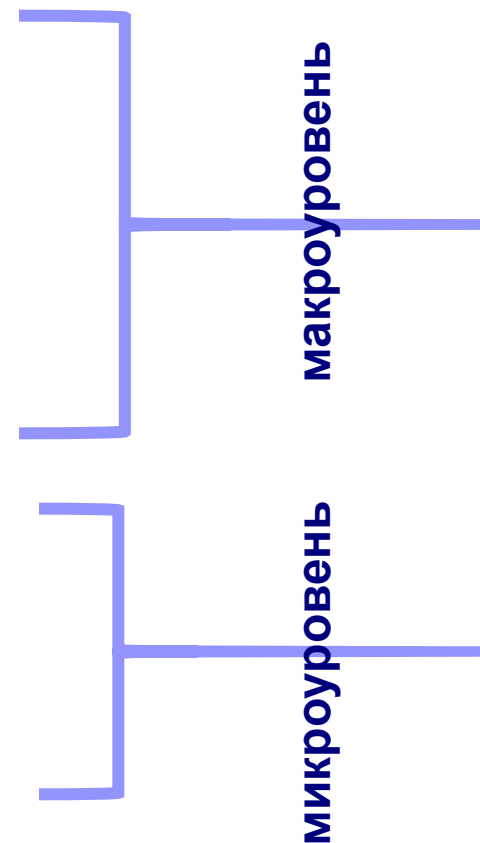
Принципы межмуниципального сотрудничества

- Сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках кооперации
- Недопустимость принуждения к сотрудничеству
- Наличие экономической и политической целесообразности сотрудничества

по Л.Г. Рагозиной

Задачи межмуниципального сотрудничества

1. Межмуниципальный обмен информацией (в том числе, опытом)
2. Отстаивание интересов МО
3. Координация деятельности
4. Реализация совместных проектов



Сферы и формы межмуниципального сотрудничества

Сферы	Формы
Политическая	Формирование межмуниципальных ассоциаций и советов
Управленческая	Создание совместных администраций
	Передача полномочий по соглашению от муниципалитета муниципалитету с финансированием
	Контроль за деятельностью муниципалитетов
	Формирование координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп
Социально-экономическая	Согласование плановых документов
	Создание межмуниципальных НКО
	Создание межмуниципальных хозяйствующих обществ
	Покупка услуг одними муниципалитетами у других

Правовая основа ММС в России

- Федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
 - ст. 8 «Межмуниципальное сотрудничество»
 - ст. 68 «Межмуниципальные организации»

Правовая основа ММС в России (2)

- Ст. 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ
 - В каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта РФ
 - Советы муниципальных образований субъектов РФ могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований
 - На добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям
 - Также могут быть образованы межмуниципальные объединения, хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации, которые не могут наделяться полномочиями органов МСУ

Правовая основа ММС в России (3)

- Ст. 68 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ
 - представительные органы МО для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме ЗАО и ООО
 - органы МСУ могут выступать соучредителями межмуниципального печатного СМИ

Межмуниципальные ассоциации (союзы) и советы

- Самый распространённый в России формат ММС
- Принципы формирования ассоциаций:
 - географический (общероссийские, межрегиональные, региональные)
 - по типам МО и населённых пунктов (малых городов, сельских поселений)
 - по экономическому профилю (шахтёрские города, наукограды)
- Основные задачи
 - обмен информацией (горизонтальный и вертикальный)
 - лоббирование интересов МО перед государством
- В некоторых странах ММА могут наделяться правом на осуществление хозяйственной деятельности (некоммерческой)

Ведущие ММА России

- Общероссийский конгресс муниципальных образований



- Ассоциация сибирских и дальневосточных городов



- Союз малых городов Российской Федерации



- Союз городов Центра и Северо-Запада России



- Ассоциация городов Поволжья



Закон 131-ФЗ: «вертикаль» советов муниципальных образований

Формы ММС в управленческой сфере

Форма	За рубежом	В России
Создание совместных администраций	Применяется широко, типичная форма для городских агломераций	Законодательные ограничения (ст. 8 131-ФЗ)
Передача полномочий по соглашению от муниципалитета муниципалитету с финансированием	Распространённая модель во взаимоотношениях крупного города с пригородными муниципалитетами	Практикуется широко между поселениями и МР, но не квалифицируется как форма ММС (один из вопросов местного значения поселений)

Формы ММС в управленческой сфере (2)

Форма	За рубежом	В России
Контроль за деятельностью муниципалитетов	В некоторых странах (Финляндия) муниципалитеты могут поручать объединенным органам функции контроля за предоставлением ими услуг	Не практикуется
Формирование координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп	В основном как инструмент обмена опытом и координации плановой деятельности	Законодательных ограничений нет, но на практике используется нечасто

Формы ММС в социально-экономической сфере

Форма	За рубежом	В России
Согласование плановых документов	Распространённая практика, особенно в агломерациях	Ограничений нет, есть единичные примеры применения
Создание межмуниципальных НКО	Разнообразие форм и моделей	Возможны в форме АНО и фонда (ст. 69 131-ФЗ)
Создание межмуниципальных хозяйствующих обществ	Разнообразие форм и моделей (в т.ч. ОАО)	Возможны в форме ЗАО и ООО (ст. 68 131-ФЗ) – норма устарела
Покупка услуг одними муниципалитетами у других	Применяется в основном в сфере предоставления социальных услуг	Формальных ограничений нет, но есть фактические барьеры (конкурсные процедуры, разные нормативы по услугам)

Ограничения для межмуниципальной хозяйственной деятельности

- Отсутствие в законодательстве понятия «межмуниципальной организации»
- Устаревшие организационно-правовые формы в Законе 131-ФЗ
- Необходимость проведения конкурсов (аукционов) для отчуждения муниципального имущества в собственность учреждаемой организации

Почему ММС слабо развивается в России?

■ Внешние причины

- Противоречия в законодательстве, регламентирующем хозяйственную деятельность органов МСУ в рамках ММС
- Отсутствие стимулов к сотрудничеству вследствие приоритета модели бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией
- Недостаток методического сопровождения ММС
- Недостаточное стимулирование ММС государством
- Ограниченная эффективность ассоциаций и советов муниципальных образований

■ Внутренние причины

- Отсутствие у муниципалитетов острой необходимости объединения ресурсов (проще передать полномочия на верхний уровень)
- Недостаток квалификации у муниципальных служащих
- Субъективные факторы

Что такое городская агломерация?

- Узкое определение: ГА – компактная территориальная группировка поселений (главным образом городских), объединённых многообразными и интенсивными связями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.) (Г.Лаппо, БРЭ)
- Широкое определение: ГА – компактная и относительно развитая совокупность взаимодополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединённых многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство (П.Полян)

Общие черты ГА

- Территория + совокупность населённых пунктов на ней, для которых характерны:
 - Территориальная близость
 - Компактность
 - Наличие тесных связей разного рода
 - Общность инфраструктуры

Городские агломерации и ММС

- Городская агломерация (ГА) – территория, для которой задачи ММС наиболее актуальны



Территориальная близость МО

Общность интересов МО

Несовпадение границ ГА и МО

Задачи ММС в рамках ГА

Для чего
сотрудничае
м?

разрешать объективно
возникающие противоречия между
муниципалитетами внутри ГА

регулировать работу общей
инфраструктуры

сглаживать контрасты в уровне
развития территорий внутри ГА

совместно привлекать инвестиции
и лоббировать интересы
муниципалитетов

Модели ММС в рамках ГА

Одноуровневая
(договорная)
модель

Муниципальная
двухуровневая модель

Государственно-
муниципальная
двухуровневая модель

Договорная модель ММС

- На территории ГА несколько муниципальных образований одного уровня («фрагментированная» структура)
- Взаимодействие между муниципалитетами в той или иной форме неизбежно
- Взаимодействие не обязательно охватывает всю территорию ГА

Задачи и формы кооперации в рамках договорной модели

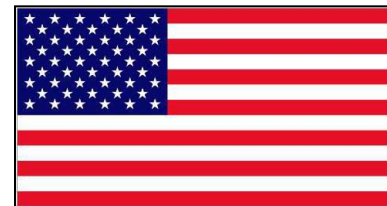
Задачи

- Достижение договорённостей по конкретным спорным вопросам
- Реализация конкретных программ и проектов
- Согласование планов и программ развития
- Совместное лоббирование интересов ГА перед государством

Формы

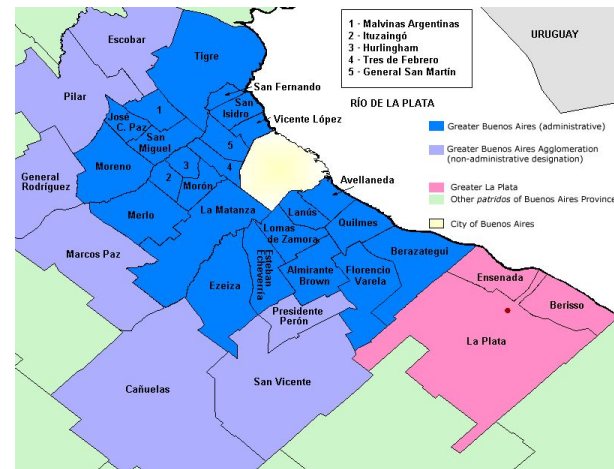
- Заключение договоров, соглашений (краткосрочных или долгосрочных)
- Создание межмуниципальных НКО
- Создание межмуниципальных хозяйственных обществ
- Покупка услуг

Договорная модель ММС (США)



- Муниципальные образования кооперируются в рамках метрополитенских ареалов (metropolitan areas) – аналогов ГА
- Метрополитенский ареал (МА) – статистическая единица, не имеющая административного значения
- В основе кооперации – принцип добровольности
- Государство стимулирует муниципалитеты к кооперации

Договорная модель ММС (Аргентина)



■ Буэнос-Айресская ГА:

- автономный город Буэнос-Айрес + 24 муниципалитета (partidos)
- практически все услуги предоставляются частными компаниями с различным территориальным охватом
- единое планирование отсутствует, развитие ГА регулируется исключительно законами рынка
- результат – огромные контрасты в обеспеченности муниципальных образований внутри ГА основными благами
- некоторые муниципалитеты группируются в «регионы» внутри ГА для совместного решения общих проблем

Двухуровневая модель ММС

- *Институты нижнего уровня* – совокупность муниципальных образований на территории ГА
- *Институт верхнего уровня* – управленческая единица, покрывающая всю ГА:
 - объединение
 - ассоциация
 - округ
 - (специальный) район
 - и т.п.

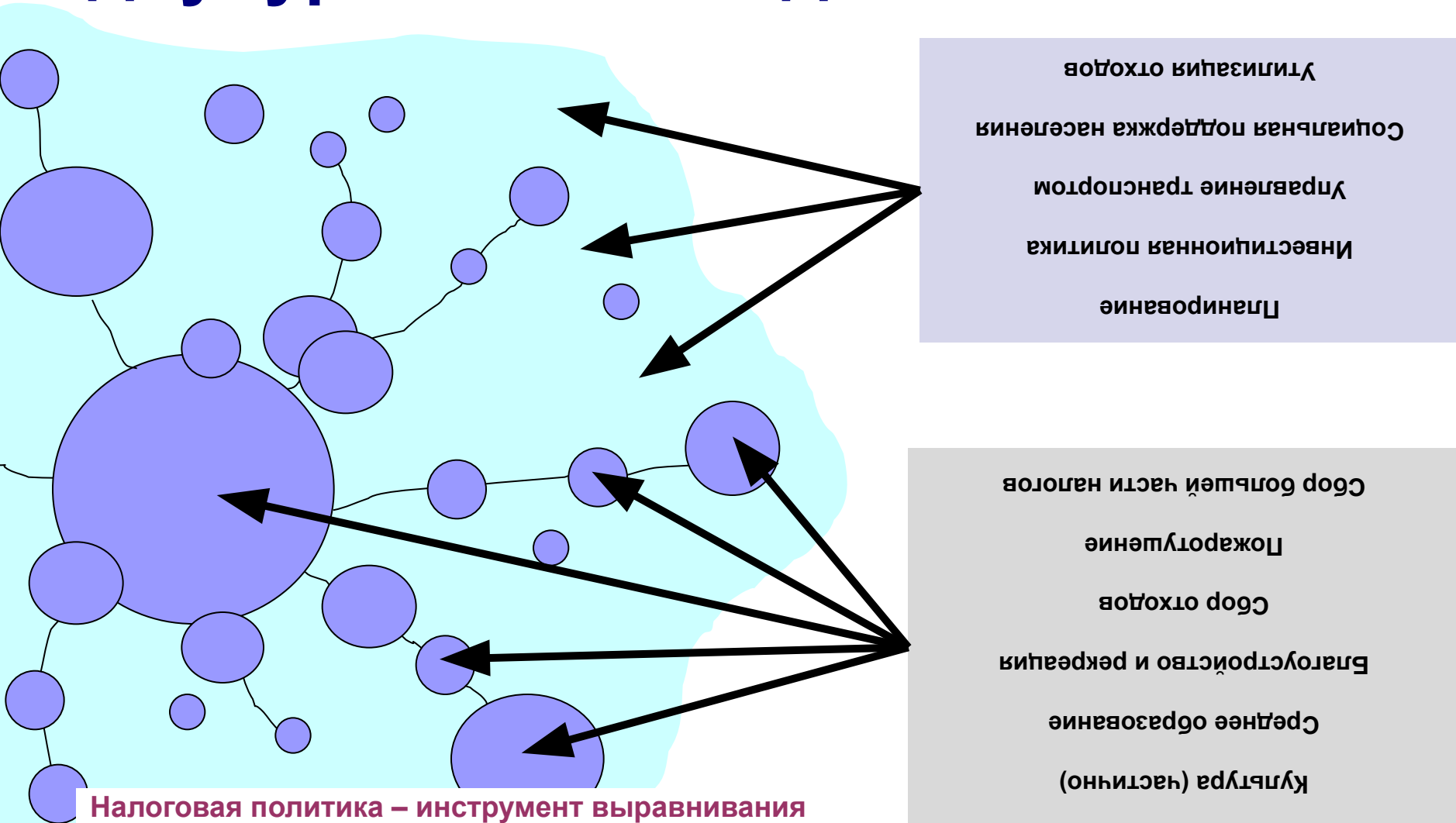
Общие принципы функционирования двухуровневой модели

- Делегирование полномочий «снизу вверх»
- Выборность органов управления институтов верхнего уровня
- Деятельность на постоянной основе (не под конкретные проекты)
- Наличие чётко очерченного круга полномочий и бюджета

Варьирующие принципы функционирования двухуровневой модели

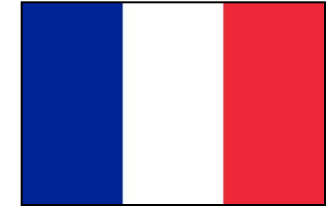
- Участие государства в формировании и функционировании системы
- Степень добровольности участия муниципальных образований в институтах верхнего уровня
- Круг полномочий институтов верхнего уровня
- Источники формирования бюджета институтов верхнего уровня
- Право институтов верхнего уровня участвовать в коммерческих проектах

Традиционные функции уровней в двухуровневой модели



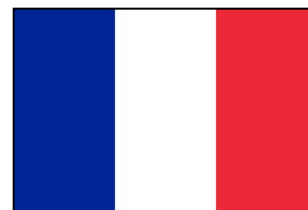
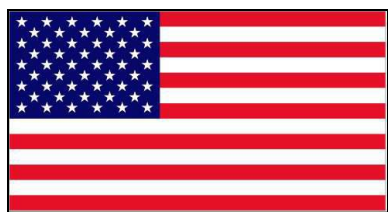
Налоговая политика – инструмент выравнивания
финансовой обеспеченности территорий внутри ГА

Двухуровневая модель ММС (Франция)



- Два уровня местного самоуправления в рамках ГА (с 1999 г.):
 - нижний – муниципалитеты (коммуны)
 - верхний – объединения коммун, агломерации, городские объединения (communautés urbaines)
- Муниципалитеты, входящие в городские объединения:
 - **обязаны** создать межмуниципальный орган управления (президент и советники) и делегировать ему установленные законом полномочия и налоговую базу
 - **не имеют права** выйти из состава городского объединения
 - имеют право добровольно передать межмуниципальному органу управления дополнительные полномочия
- Орган управления городским объединением нанимает генерального директора
- Помимо закрепленных налоговых источников – прямые дотации из государственного бюджета
- Политические противоречия внутри городских объединений

Американская модель Vs французская модель



+

- высокая эффективность принимаемых решений
- минимизация бюрократических институтов
- деполитизированность

- минимизация издержек достижения согласия между муниципалитетами
- высокая выполняемость решений

-

- высокие издержки достижения согласия между муниципалитетами
- риск неисполнения принятых решений

- высокая бюрократизация
- конфликтность в сфере распределения полномочий
 - политизированность
- отчуждение власти от граждан

Государственно-муниципальная модель

- Разновидность двухуровневой модели, когда верхний уровень – государственный (региональный)
- Государство не стимулирует и не принуждает муниципалитеты к кооперации, а непосредственно управляет ими
- Примеры организации:
 - Города федерального значения Германии (Берлин, Гамбург, Бремен)
 - Де-факто: Лондон в 1986-1999 гг. (вопросы развития ГА решались государством)
 - В США – Метрополитенский Совет городов Миннеаполис и Сент-Пол (велика роль штата)

Зарубежный опыт организации ММС в ГА: обобщение

- Основная форма – **делеги́рование части полномочий** межмуниципальному органу управления
- Договорная модель может эволюционировать в двухуровневую
- Межмуниципальные органы управления имеют тенденцию сотрудничать с «сильными» муниципалитетами
- Межмуниципальное сотрудничество по одним вопросам сочетается с конкуренцией по другим
- Модели ММС гибки, подвержены эволюции в соответствии с меняющимися условиями

А что в России?

- В законодательстве РФ понятия ГА нет
- Дорожная карта «Развитие агломераций РФ» (постоянно корректируется с 2013 г.)
 - апробация моделей ММС в ГА на «пилотных» ГА
- Теоретически возможные векторы
 - формирование «надагломерационного» уровня управления (*к двухуровневой модели*)
 - *требует изменений законодательства*
 - стимулирование межмуниципального сотрудничества (*к договорной модели*)