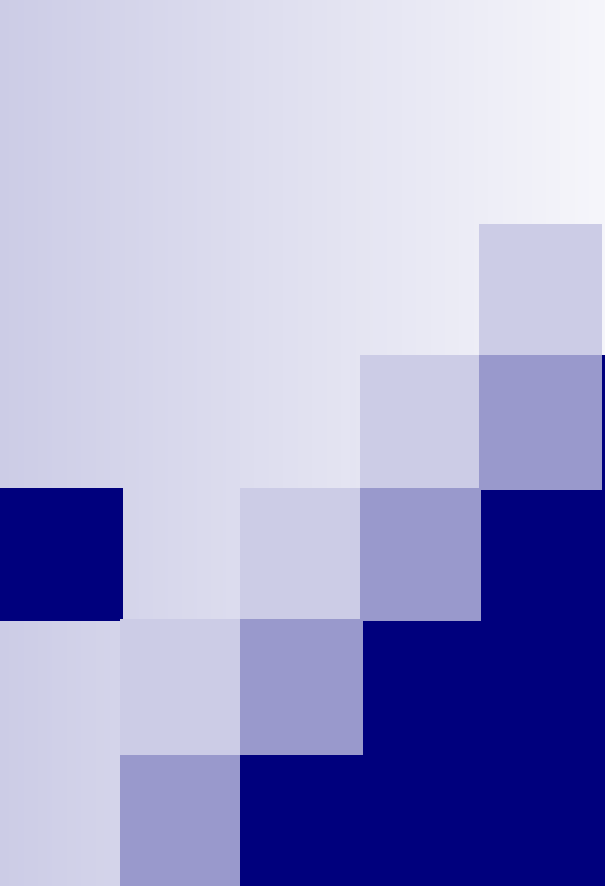




Межмуниципальное сотрудничество в России

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

макроуровень

микроуровень

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 наделаться 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

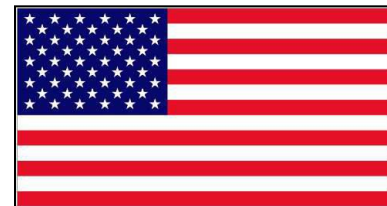
Задачи

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

Формы

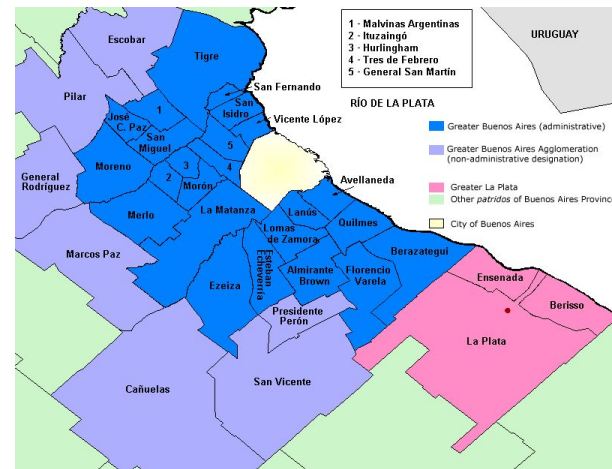
- Заключение договоров, соглашений (краткосрочных или долгосрочных)
- Создание межмуниципальных НКО
- Создание межмуниципальных хозяйственных обществ
- Покупка услуг

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.



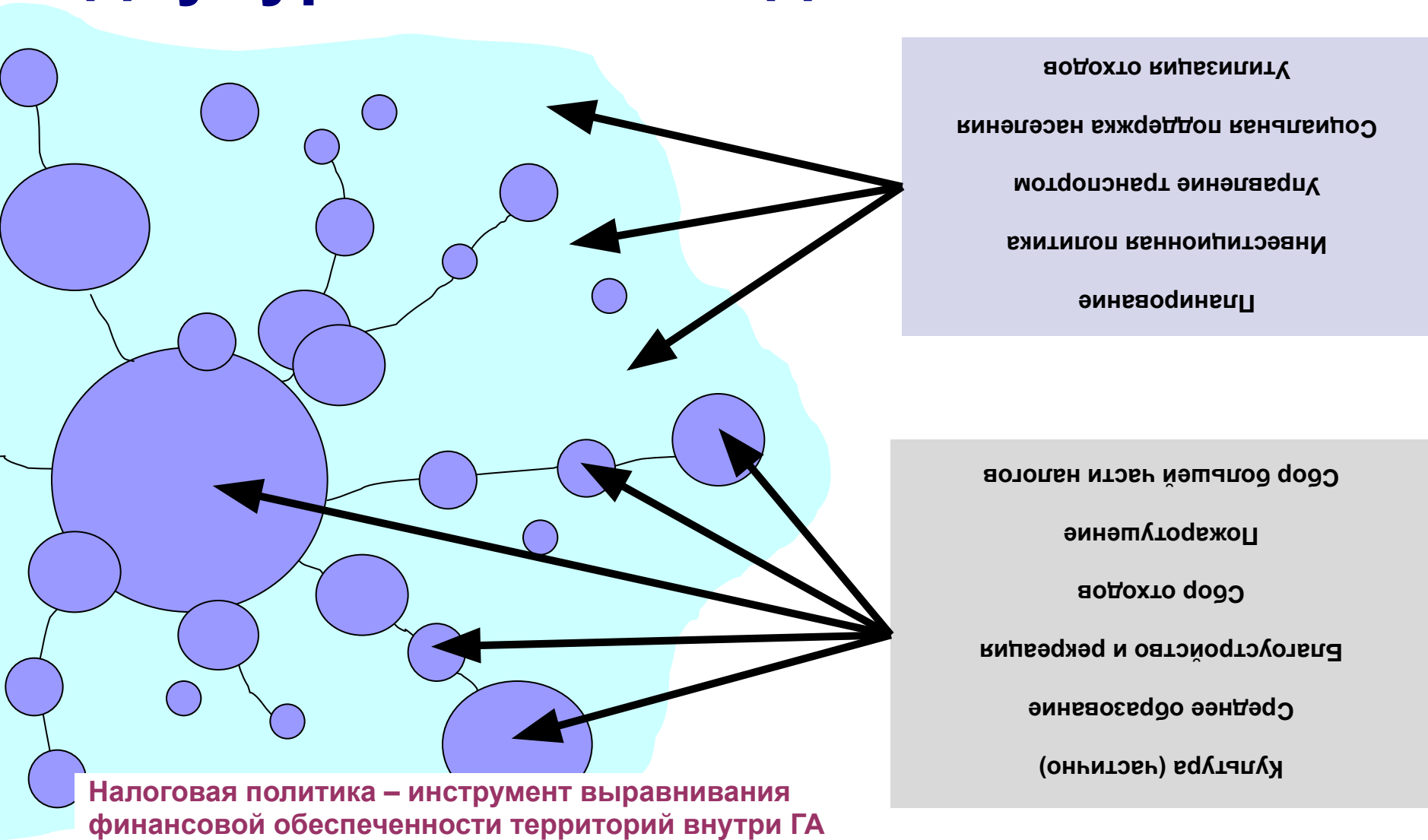
Общие принципы функционирования двухуровневой модели

- 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

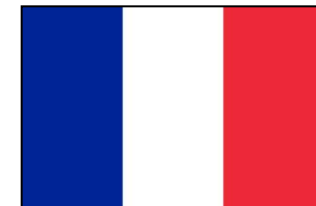
Варьирующие принципы функционирования двухуровневой модели

- 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

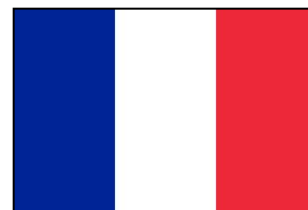
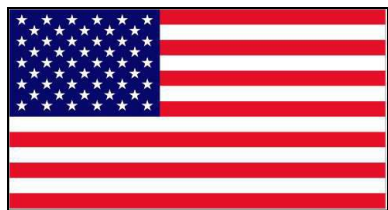


Двухуровневая модель ММС (Франция)



- 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)