

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

© 2020 Устина Нина Александровна
кандидат исторических наук, доцент
Самарский государственный экономический университет
E-mail: nina_ustina@mail.ru

Ключевые слова: агломерация, эффективность организации межмуниципального взаимодействия, агломерационные проекты развития территорий.

Статья посвящена анализу современных организационных механизмов межмуниципального взаимодействия в рамках агломераций и разработке организационных моделей управления межмуниципальными проектами по развитию территорий. Предлагаемые механизмы оценки эффективности организации межмуниципальных связей направлены на повышение конкурентоспособности муниципальных образований, обеспечение доступа к дополнительным внутренним источникам развития территорий.

В настоящее время в исследованиях пространственного развития регионов укрепились концепции, в которых муниципальные образования рассматриваются как комплексные социально-экономические системы, обладающие внутренними источниками воспроизводства ресурсов, главными из которых являются территория и население¹.

Важнейшим фактором, определяющим современные тенденции развития муниципальных образований, является формирование агломераций. Муниципальные образования, включенные в агломерационные процессы, испытывают на себе противоречивые и разнонаправленные активности хозяйствующих субъектов, которые приводят к разрушению традиционной хозяйственной связанности локальных пространств², ставят муниципальные образования в условия межмуниципальной внутриагломерационной конкуренции. Предметом этой конкуренции являются государственные и частные инвестиции, трудовые ресурсы. Повышение конкурентоспособности муниципальных образований в условиях агломераций обусловлено уровнем развития межмуниципальных связей и взаимодействий.

В современных теориях управления муниципальными образованиями межмуниципальное взаимодействие рассматривается как способ повышения качества местного самоуправления, отражающий готовность муниципалитетов на началах координации и тесного взаимодействия решать общие проблемы, в том числе и порождаемые агломерационными процессами³.

Актуальность организации межмуниципального взаимодействия обусловлена необходимостью обеспечения выравнивания уровня социально-экономического развития территорий, входящих в агломерации. Как показали наши исследования, муниципальные образования, находящиеся в отдалении от крупных агломераций, дают более высокие показатели роста материального капитала. Причина здесь в том, что большинство агломера-

ций "формируется" сверху при активном участии региональных властей. При этом полностью отсутствуют горизонтальные организационные механизмы взаимодействия⁴.

В настоящее время самой распространенной формой межмуниципальных связей является сотрудничество. Достаточно часто в исследованиях, посвященных межмуниципальным связям, термины "взаимодействие" и "сотрудничество" рассматриваются как синонимы. Тем не менее, современный подход к управлению процессами межмуниципального взаимодействия основан на разделении этих понятий. Принципиальным при рассмотрении межмуниципальных связей в рамках агломерационных процессов является мнение современных исследователей, в частности Е.Н. Королевой. В рамках предлагаемого исследователем подхода межмуниципальное сотрудничество рассматривается как исключительно система законодательно закрепленных его форм - советов и объединений муниципальных образований, межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций⁵. Статья 67 ч. 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает создание Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, как организационной формы межмуниципального сотрудничества⁶.

Таким образом, Советы муниципальных образований являются основной и наиболее распространенной организационной формой межмуниципального сотрудничества, действующей на основании уставных документов, Основная функция Совета муниципальных образований - представление интересов всех муниципальных образований во взаимоотношениях с государственными органами и иными структурами. Кроме того, посредством членства в Совете муниципальные образования могут взаимодействовать по вопросам подготовки муниципальных служащих, разрабатывать методические рекомендации по решению вопросов местного значения, распространять положительный опыт решения местных проблем.

В тоже время анализ опыта работы таких советов показывает, что их деятельность носит, главным образом, формальный характер. Большинство существующих моделей межмуниципального взаимодействия описывают процессы деятельности, которые начинаются с создания организационных форм взаимодействия, например, Союзов муниципальных образований (ассоциативные модели), с заключения договоров о сотрудничестве между муниципалитетами (договорные модели). Однако институциональные формы организации взаимодействия, представленные советами, не способны решить проблемы социально-экономического развития муниципальных образований в составе агломерации.

Одной из основных задач организации межмуниципальных связей должно стать управление процессами непосредственного взаимодействия муниципальных образований по реализации совместных инициатив путем снижения межведомственных барьеров, насыщения инициативных проектов возможностями для их реализации. Новые формы взаимодействия должны обладать способностью непрерывно создавать ситуации взаимодействия по реализации проектов развития территорий в составе агломераций, путем снижения межведомственных барьеров, насыщения инициативных проектов возможностями для их реализации.

Предлагаемая нами схема процесса "Организация межмуниципального взаимодействия по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации" основана на горизонтальном взаимодействии муниципальных образований. Процесс построен на объединении ресур-

сов всех заинтересованных сторон. При этом все уровни органов публичной власти становятся равноправными участниками процесса, держателями организационных, административных и бюджетных финансовых ресурсов.

В основе описанного нами процесса организации межмуниципального взаимодействия положена проектная концепция. Эта концепция нацеливает муниципалитеты на реализацию совместных проектов и выражается в форме постоянно действующих координационных советов и проектных групп. В настоящее время это - наименее распространенный тип межмуниципального взаимодействия.

Для оценки эффективности организации межмуниципального взаимодействия нами предлагаются следующие критерии (см. таблицу).

Критерии и показатели эффективности организации межмуниципального взаимодействия

Критерии	Показатели	Ед. изм.
Показатели эффективности		
Минимизация издержек	Объем всех ресурсов на поддержание взаимодействия из всех источников	В зависимости от вида ресурса (руб. (Р), время (t), полномочия (P), реализуемые в рамках межмуниципального взаимодействия)
Максимизация -экономического социально результата	Объем социально-экономических благ	Руб. (Р)
Максимизация откликов (активности населения МО по участию в агломерационных процессах)	Объем новых стратегических инициативных проектов, после реализации i - ого проекта	Руб.(Р)
Показатели результата		
Максимизация ресурсов активизированных для реализации стратегических инициатив	Объем ресурсов, активизированных для реализации стратегических инициатив	Руб. (Р)
Максимизация числа участников реализации стратегической инициативы	Число участников, присоединившихся своими ресурсами к реализации инициативы (всего) В т. ч. из муниципального образования - партнера межмуниципального взаимодействия	чел.
Показатели процесса		
Минимизация иерархических связей	Число задействованных в процессе построения межмуниципального взаимодействия иерархических связей	Кол-во
Максимизация горизонтальных связей	Число задействованных в процессе построения межмуниципального взаимодействия горизонтальных связей	Кол-во

Формула эффективности управления агломерационными процессами будет выглядеть следующим образом (1)

$$\begin{cases} R = F(r_1; r_2; \dots; r_n) \rightarrow \min \\ X = F(x_1; x_2; \dots; x_n) \rightarrow \max \\ Y = F(y_1; y_2; \dots; y_n) \rightarrow \max \end{cases} \quad (1)$$

где R - это совокупные затраты, участвующих во взаимодействии муниципальных образований; r_i - затраты i -ого муниципального образования; X - совокупность социально-экономических благ, которые получают все участники межмуниципального взаимодействия; Y - совокупный объем привлеченных средств в рамках поступления новых стратегических инициативных проектов, направленных на развитие агломерационных процессов, y - объем привлеченных средств по каждой инициативе.

Данные критерии составляют первый самый общий уровень эффективности организации межмуниципального взаимодействия. Это т.н. показатели эффекта. В тоже время в процессной модели предполагается разработка показателей, которые носят промежуточный характер и являются показателями деятельности конкретных муниципальных служащих, участвующих в процессе. Это - показатели результата, достижение которых является условием реализации показателей эффекта.

Результат процесса может быть описан следующей совокупностью (2):

$$\begin{cases} Q = F(q_1; q_2; \dots; q_n) \rightarrow \max \\ x; = F(h_1; h_2; \dots; h_n) \rightarrow \max \end{cases} \quad (2)$$

где Q - общее число участников реализации стратегической инициативы, присоединившиеся к ней своими ресурсами; H - общий объем ресурсов участников межмуниципального взаимодействия, активизированных для реализации стратегических инициатив территориального развития, h_i - ресурсы i - участника реализации стратегической инициативы.

Третий уровень показателей - показатели процесса. Выбранные нами в качестве основных показатели процесса отражают принципы проектных моделей взаимодействия, которые должны реализовываться с минимальным числом иерархических связей и максимальным числом горизонтальных, которые поддерживаются не полномочиями, а взаимным интересом, реализуемым в процессе межмуниципального взаимодействия. Третий уровень показателей отражен в следующей формуле (3)

$$\begin{cases} T = F(t_1; t_2; \dots; t_n) \rightarrow \min; \\ K = F(k_1; k_2; \dots; k_n) \rightarrow \max \end{cases} \quad (3)$$

где T - совокупность вертикальных связей в процессе поддержки процессов межмуниципального взаимодействия; t_i - вертикальная должностная позиция участника взаимодействия; K - совокупность горизонтальных связей в процессе поддержки межмуниципального взаимодействия; k_i - горизонтальная должностная позиция участника процесса взаимодействия.

Таким образом, данная система показателей эффективности организации межмуниципального взаимодействия позволит органам местного самоуправления, всем заинтере-

сованным сторонам принимать решение о наиболее рациональной модели реализации совместных проектов, которые носят инициативный характер. Она нацелена на привлечение неограниченного числа участников для реализации проектов по развитию муниципальных образований в составе агломерации, на выявление инвестиционных проектов, которые повышают конкурентоспособность всех муниципальных образований агломерации.

¹ Карлина А.А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. Самара, 2013. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24323269>

² Павлов Ю. В., Королева Е. Н. Пространственные взаимодействия: оценка глобального и локального индексов Морана // Пространственная экономика. 2014. № 3. С. 95-110

³ Январева Л.В. О межмуниципальном взаимодействии // Проблемы права, № 4 (52)/2015 с. 34-38. URL: [http://www.problemyprava.ru/Pp_4\(2015\)/yanvareva.htm](http://www.problemyprava.ru/Pp_4(2015)/yanvareva.htm)

⁴ См. Устина Н.А. Чегуров В.В. Тенденции развития Самарско-Тольяттинской агломерации // Сборник научных трудов по материалам XXIII международной научной конференции. 2019. С.18-22. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41205856>

⁵ Королева Е., Евдокимов Е. Межмуниципальное взаимодействие в Похвистневском субрегионе Самарской области: современное состояние и перспективы развития // Городское управление. - 2008, № 12

⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

ORGANIZATION OF INTERMUNICIPAL INTERACTION IN THE SYSTEM OF AGGLOMERATION PROCESSES

© 2020 Ustina Nina Alexandrovna
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
Samara State University of Economics
E-mail: nina_ustina@mail.ru

Keywords: agglomeration, efficiency of organizing intermunicipal interaction, agglomeration projects for the development of territories.

The article is devoted to the analysis of modern organizational mechanisms of inter-municipal interaction within agglomerations and the development of organizational models for managing inter-municipal projects for the development of territories. The proposed mechanisms for evaluating the effectiveness of the organization of inter-municipal relations are aimed at improving the competitiveness of municipalities, providing access to additional internal sources of territorial development.