

В.А. Плахота

**РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА  
В РЕГИОНАХ РОССИИ**



**В. А. Плахота**

**РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Монография

Чебоксары 2019

УДК 332.12  
ББК 65.04  
ПЗ7

***Рецензенты:***

доктор экономических наук, профессор кафедры  
«Управление и предпринимательство» Института сферы  
обслуживания и предпринимательства (филиала)  
ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет»

*О. И. Радина;*

доктор экономических наук, профессор  
Кыргызского экономического университета им. М. Рыскулбекова,  
Киргизская Республика

*Э. В. Самигуллин*

**Плахота В. А.**

**ПЗ7 Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России : монография / В. А. Плахота. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – 180 с.**

**ISBN 978-5-6043604-7-7**

Монография посвящена проблеме комплексного развития территорий посредством организации межмуниципального сотрудничества. На основе анализа отечественной и зарубежной практики, а также исследований ученых по теме исследования автором разработан ряд научно-методических и практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности межмуниципального сотрудничества.

Монография адресована научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, студентам экономических специальностей, а также практическим работникам, занятым в сфере государственного и муниципального управления.

DOI 10.31483/a-116  
ISBN 978-5-6043604-7-7

© Плахота В. А., 2019  
© ИД «Среда», 2019

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>ГЛАВА 1. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ</b> .....	<b>9</b>
1.1. Предпосылки создания межмуниципальных интеграционных образований, его виды и формы .....	9
1.2. Анализ лучших практик межмуниципального сотрудничества за рубежом .....	21
1.3. Методологические аспекты обеспечения межмуниципального сотрудничества .....	36
Выводы по первой главе .....	<b>48</b>
<b>ГЛАВА 2. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕСУРСНОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА</b> .....	<b>50</b>
2.1. Направления развития финансового механизма обеспечения межмуниципального сотрудничества .....	50
2.2. Направления развития информационных механизмов межмуниципального сотрудничества .....	62
2.3. Развитие материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества .....	79
Выводы по второй главе .....	<b>96</b>
<b>ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ И ПРОЦЕССНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА</b> .....	<b>97</b>
3.1. Развитие институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества .....	97
3.1.1. Развитие нормативно-правовых механизмов обеспечения ММС .....	97
3.1.2. Развитие институтов межмуниципального сотрудничества .....	104
3.2. Развитие процессных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества .....	120
3.3. Выбор и оценка эффективности проектов межмуниципального сотрудничества .....	127
Выводы по третьей главе .....	<b>144</b>
<b>Заключение</b> .....	<b>146</b>
<b>Список использованной литературы</b> .....	<b>151</b>
<b>Приложение</b> .....	<b>169</b>

## **Введение**

Существуют неантагонистические противоречия между объективно возрастающими потребностями муниципальных образований и недостаточными для их удовлетворения ресурсами местных бюджетов. Специфика проводимой в стране бюджетной политики не способствует разрешению данного противоречия, к тому же оно серьезно обострилось, во-первых, в связи с длительным циклом международного финансово-экономического кризиса, и, во-вторых, с усилением санкционного давления на социально-экономическую систему России. Данные обстоятельства диктуют настоятельную необходимость внесения соответствующих корректив в проводимую региональную экономическую политику и механизмы ее реализации.

При этом одним из действенных и общепризнанных способов выхода из сложившейся ситуации является расширение сотрудничества и взаимодействия межмуниципальных образований, в основе которого – совместное использование имеющихся у них ресурсов для более полного и эффективного решения вопросов местного значения. Такие важные и первостепенные вопросы, как установление и усиление конкурентных преимуществ посредством консолидации не только экономических ресурсов, но и материального, информационного, технологического обеспечения, становится возможным через установление взаимодействия административно-территориальных единиц – муниципалитетов. За рубежом разработаны и успешно применяются разнообразные и общеизвестные формы, механизмы и методы межмуниципального взаимодействия. Тем не менее, в российских реалиях развитие межмуниципального взаимодействия сталкивается с множеством проблем, в числе которых – недостаточная разработанность механизмов обеспечения их реализации.

Все вышеизложенное определяет актуальность проблемы обоснования теоретических положений и практических рекомендаций по развитию и совершенствованию механизмов обеспечения эффективного межмуниципального сотрудничества, как наиболее перспективной формы пространственного развития и организации территорий местных сообществ.

Вопросам развития и последующего совершенствования муниципальной управленческой практики посвящены труды таких ученых, как С.Д. Валентей [28], А.Г. Гранберг [39], В.Н. Лексин [78; 80; 81], В.Я. Любовный [83], А.Н. Швецов [159], В.Г. Садкова [134] и других.

Организацией межмуниципального взаимодействия занимались такие зарубежные ученые и практики, как Ю. Буссе [24], Э. Дюран [50], Э. Маркверт [86], Х. Пиндт [123], Г. Овербик [187], И. Тюрлюнн [187], Я.К. Шенг [189], Rudie Hulst [178; 179], André van Montfort [178; 179], Brian E. Dollery [174], Lorenzo Robotti [174], Emmanuel Brunet-Jailly [173], John F. Martin [173], G. Bell [172] и другие.

Отдельные аспекты проблем развития межмуниципального сотрудничества исследованы в работах Б.М. Грингеля [44; 45], М.В. Зинченко [57], К.Н. Знаменской [132; 133], Н.Е. Костылевой [44; 45], Н.М. Межевича [88; 89], Л. Ходжсона [177], Н.И. Мироновой [106–109], В.Е. Рохчина [132; 133] и других.

Проблемы разработки методологических аспектов стратегии развития муниципальных образований и регионов исследуют Е.Г. Анимица [5; 6], М.В. Глазырин [34], С.Ю. Глазьев [35; 36], А.Г. Гранберг [40–42], В.Н. Лексин [79], В.Ю. Рогов [129], О.М. Рой [131], Ю.И. Трещевский [147], А.Н. Швецов [80; 160], А.Н. Широков [162; 163], Р.Н. Шнипер [164; 165] и другие.

Существенный вклад в разработку проблем организации межмуниципального сотрудничества в России и за рубежом внесли Е.С. Арумова [7–9], Р.В. Бабун [12; 13], Е.С. Волкова [31], Е.В. Гриценко [46; 47], Э. Дюран [50], К.Н. Знаменская [132; 133], Л.Г. Рагозина [127], Э. Маркверт [86; 87], Н.И. Миронова [106–109], Х. Пиндт [122], В.Е. Рохчин [132; 133], М.П. Стешина [143], А. Кюкин [69], В.В. Шураев [133] и многие другие ученые и практики.

Необходимость поиска решения вопросов объединения муниципальных и региональных ресурсов отражена в исследованиях А.А. Адаменко [1], О.А. Бакуменко [14], Ю.В. Вертаковой [29], С.А. Коробова [72], Ю.И. Трещевского [147] и многих других учёных.

Отмечая несомненный вклад российских и зарубежных ученых и практиков в разработку проблем организации межмуниципального сотрудничества, следует подчеркнуть, что любое решение в

данной области зависит или не дает ожидаемого результата без создания хорошо отлаженной системы механизмов его обеспечения. Изучение степени разработанности данной проблемы свидетельствует, что в настоящее время ей уделено недостаточно внимания. Кроме того, механизмы обеспечения эффективного межмуниципального сотрудничества нуждаются в постоянном совершенствовании, что обусловлено новыми возможностями, которые постоянно открываются в результате происходящих изменений в науке, технике, технологиях и обществе.

Актуальность проблемы, а также необходимость решения указанных выше проблем предопределили выбор темы данной монографии, её цель и задачи.

Целью монографии является развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества как условия эффективного решения социально-экономических проблем местного самоуправления.

В монографии поставлены следующие задачи:

- изучить методологические аспекты обеспечения межмуниципального сотрудничества как перспективного направления пространственного развития территорий;
- обосновать необходимость развития механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества;
- разработать предложения по развитию ресурсных, институциональных и процессных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества;
- разработать алгоритм выбора направлений межмуниципального сотрудничества;
- предложить методику оценки эффективности межмуниципального сотрудничества.

В качестве теоретико-методологической основы исследования выступают теории государственного регулирования экономики и региональных социально-экономических систем; концепции, формы, механизмы и инструменты межмуниципального сотрудничества; научные публикации отечественных и зарубежных ученых, внесших значительный вклад в постановку и разработку рассматриваемых проблем, их содержательный и прикладной аспекты; действующее законодательство в области регионального и муниципального управления.

При написании монографии были использованы такие методы исследования, как диалектический, анализ и синтез, абстрагирование, сравнение и аналогия, наблюдение, обобщение, экспертных оценок, моделирование, статический анализ, системный, структурный и неинституциональный подходы, а также монографический метод.

Информационно-эмпирическую базу исследования составили данные периодической печати, методические и аналитические материалы информационных агентств и консалтинговых компаний, данные Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных органов, открытые данные информационных порталов регионов и муниципалитетов.

В целом научная новизна исследования состоит в развитии теоретических положений относительно организации и управления межмуниципальным сотрудничеством в регионах страны, а также разработке и обоснованию рекомендаций по развитию механизмов, призванных обеспечивать эффективность и результативность межмуниципального сотрудничества в современных социально-экономических условиях.

В ходе исследования автором получены следующие новые научные результаты:

- дано авторское определение и классификация видов межмуниципального сотрудничества, дополнены его принципы, дано определение эффективности межмуниципального сотрудничества, отличающееся от существующих акцентом на оценку степени удовлетворенности местного сообщества результатами решения социально-экономических проблем местного самоуправления;

- предложены авторская классификация механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества, модель комплексного механизма и вход-выходная схема работы типового механизма, обоснован вывод о необходимости развития механизмов обеспечения как условия эффективного межмуниципального сотрудничества, предполагающего максимальное использование возможностей, предоставляемых муниципалитетам окружающей средой для успешного решения вопросов местного значения;

- предложен комплекс мероприятий по актуализации перспективных направлений развития финансовых, информационных и

материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества, использование которых позволит наполнить новым содержанием региональные программы развития, нацеленные на решение проблем местного самоуправления;

– обоснованы рекомендации по развитию институциональных и процессных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества, включающих обоснование необходимости создания при органах исполнительной власти регионов структуры, одной из функций которой является координация планов межмуниципального сотрудничества и согласование их со стратегией пространственного развития региона; а также рекомендации по использованию принципов маркетинга взаимодополнения при формировании и реализации проектов межмуниципального;

– предложены матрица выбора направлений межмуниципального сотрудничества и методика оценки эффективности межмуниципального сотрудничества, отличающиеся использованием в качестве основного критерия степени удовлетворенности местного сообщества решением социально-экономических проблем местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования заключается в концептуальном переосмыслении системы организации и управления межмуниципальным сотрудничеством в регионах страны. Обоснованные в монографии подходы могут служить основой для проведения дальнейших исследований по обозначенной проблематике.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования обоснованных автором положений органами регионального и муниципального управления в целях повышения результативности и эффективности межмуниципального сотрудничества, что подтверждается принятием ряда содержащихся в монографии рекомендаций для внедрения Департаментом внутренней политики и развития местного самоуправления Администрации Губернатора и Правительства Орловской области.

## **ГЛАВА 1. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **1.1. Предпосылки создания межмуниципальных интеграционных образований, его виды и формы**

В условиях слабого экономического роста государства все более отчетливым становится разрыв в возможностях муниципалитетов удовлетворять свои потребности. Разные возможности обусловлены множеством факторов, начиная с преимуществ месторасположения (плодородная почва, наличие водных ресурсов, экономически развитые «соседи» и т.д.) и заканчивая организаторскими и управленческими способностями руководителей департаментов и сильной командой сити-менеджеров (способность наладить диалог с населением, привлечь инвестиции, построить грамотную политику развития территории, создавать рабочие места и т.д.).

В настоящее время в России большое количество муниципальных образований практически лишено реальных возможностей обеспечения достойного уровня жизни населения, социально-экономического развития территорий. Как верно подчеркивает Я. Миркин, заведующий отделом международных рынков капитала Института мировой экономики и международных отношений РАН, речь идет о:

- более 800 средних и малых городах, в которых проживает 27 миллионов человек;
- почти 1200 поселков городского типа с 7 миллионами человек;
- более чем 18 тысячах сельских поселений с 34 миллионами человек<sup>1</sup>.

В такой ситуации находятся органы власти указанных муниципальных образований, перед которыми стоят сложные вопросы, требующие незамедлительного принятия решений и конкретных мер по их реализации. Потенциальные возможности их решения можно разделить на две группы. Первая группа возможностей носит объективный, не зависящий от местных органов власти, характер. К ним относятся особенности системы государственного

---

<sup>1</sup> Миркин, Я. Нужен мегапроект «Бедность» // Российская газета. – 2018. – 21 августа, № 183. – С. 5.

управления, принципы формирования бюджетов разных уровней и т.п. В настоящее время муниципальные власти могут лишь формулировать и доносить до органов государственной власти свое видение по поводу необходимых для улучшения ситуации изменений.

Вторая группа возможностей носит субъективный характер, поскольку их использование находится в руках муниципалитетов. Среди данных потенциальных возможностей особое место занимает межмуниципальное сотрудничество. При этом с полным правом можно утверждать, что межмуниципальное сотрудничество является необходимым условием эффективного решения вопросов местного значения.

Право на сотрудничество органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий предусмотрено статьей 10 Европейской Хартии о местном самоуправлении. В частности, определена возможность муниципалитетов создавать ассоциации с другими органами местного самоуправления для решения местных задач, а также осуществлять сотрудничество с органами местного самоуправления других государств на установленных законом условиях. Следовательно, под межмуниципальным сотрудничеством (далее также – ММС) понимается формирование кооперационных связей между органами местного самоуправления с позиции организационного и правового их выражения.

Нормы Европейской Хартии были ратифицированы Российской Федерацией Законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ, а в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены нормы статьей 8, 66–69.

В современной России существует не только возможность, но и необходимость межмуниципального сотрудничества, определяемая рядом факторов внешней и внутренней среды, которые мы рассматриваем в качестве его предпосылок, продемонстрированных на рисунке 1.1.



Рис. 1.1. Предпосылки к межмуниципальному сотрудничеству (составлено автором)

Роль последнего из факторов, определяющих предпосылки межмуниципального сотрудничества, нуждается в пояснении. Дело в том, что межселенная территория не входит в границы поселений, и в ее пределах могут располагаться удаленные один от другого населенные пункты с числом жителей менее 1000 человек. В соответствии с Законом № 131-ФЗ все функции органов местного самоуправления на межселенной территории исполняются муниципальной район, поэтому их эффективное исполнение предполагает организацию сотрудничества между поселениями, находящимися на межселенной территории, с близлежащими самостоятельными сельскими поселениями или городскими округами.

К базовым принципам, определяющим подход к организации межмуниципального сотрудничества в России, относят:

– сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации;

- неприемлемость навязывания решения об объединении;
- наличие экономической и политической целесообразности объединения.

Нарушение установленных принципов может привести к бесперспективности осуществления межмуниципального сотрудничества. Первый принцип конкретен и понятен. Что касается второго и третьего принципов, то они нуждаются в более тщательном рассмотрении и уточнении.

Во-первых, не ясно, необходимо ли при формировании межмуниципальной интеграции соблюдать одновременно требование как экономической, так и политической целесообразности, или же достаточно соблюдения одного из указанных критериев. Вопрос далеко не праздный, поскольку между данными критериями существуют потенциальные противоречия. К примеру, реализация конкретного проекта межмуниципального сотрудничества может быть абсолютно необходима с политической точки зрения, и одновременно абсолютно неоправданна с позиции экономической.

Во-вторых, мы считаем, что недостаточно включение в группу критериев только экономической и политической целесообразности. Данный принцип должен быть дополнен требованием соблюдения социальной целесообразности, поскольку местное самоуправление по определению обязано решать вопросы местного значения, которые определяются, прежде всего, социальной направленностью. Более того, мы полагаем, что именно соблюдение требования социальной целесообразности межмуниципального сотрудничества должно быть положено в основу определения и оценки его эффективности.

Все сказанное выше ставит под сомнение корректность второго принципа, провозглашающего недопустимость принуждения к объединению. К примеру, если конкретный проект межмуниципального сотрудничества, обеспечивающий соблюдение требований социальной целесообразности, не находит поддержки у потенциальных (потенциального) участников, то насколько возможно и оправданно принуждение их к объединению?

Зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества дает на этот вопрос однозначный ответ: принуждение к объединению возможно и оправданно в случае экономической и политической це-

лесообразности. При этом принудительные формы межмуниципального сотрудничества закреплены законодательством (подробнее данная практика изложена в п. 1.2 диссертации).

В этой связи интерес представляет определение межмуниципального сотрудничества.

Следует отметить, что в законе № 131-ФЗ не раскрывается содержание самого понятия «межмуниципальное сотрудничество», определяются лишь следующие цели его осуществления:

- формирование содействия хозяйствующих органов МО, местной власти, советов МО субъекта РФ;
- представление и отстаивание совместных интересов, в том числе содействие в организации правового сотрудничества с международными ассоциациями;
- ресурсная консолидация МО для совместного решения местных вопросов [153].

По поводу сущности межмуниципального сотрудничества придерживаются различных точек зрения как российские, так и зарубежные ученые и практики. Так, Л. Рогозина определяет ММС совокупностью трех характерных «состояний» взаимодействия: между органами местного самоуправления, принадлежащим смежным территориям; между муниципальными образованиями (МО) в рамках совместных усилий по решению местных вопросов; между элементами системы взаимодействия [127].

На наш взгляд, более устойчивой является определение межмуниципального сотрудничества, предложенное Михайловой М.А. в её диссертации «Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации». Согласно ей, межмуниципальное сотрудничество – это взаимное функционирование МО посредством организации особых форм хозяйствования ради достижения различных целей: защита взаимных интересов муниципальных образований в рамках сотрудничества, объединения различных ресурсов для адекватного ответа угрозам и эффективного решения местных вопросов [111].

В.В. Левина рассматривает межмуниципальное экономическое сотрудничество в роли инструмента регулирования территориального развития [77].

Интерес также представляет точка зрения Р.В. Бабун, который подметил, что в российских муниципальных условиях следует уде-

лить больше внимания такому виду ММС, как хозяйственная кооперация различных типов муниципальных образований, особенно муниципальных районов и городских округов, к которым они прилегают [12].

М. Hasparova, P. Drabik, S. Zak определяют межмуниципальное сотрудничество как классическую компенсацию малых муниципалитетов и их неспособность предоставлять самостоятельно социальные услуги [176].

Mäeltseme S., Lõhmus M., Ratas J. рассматривают ММС, как функцию поддержки местной демократии, и выделяют цель сотрудничества – связь административной ответственности и затратоэффективности [183].

Grešová L. характеризует ММС, как инструмент, способствующий удовлетворению потребностей в предоставлении услуг муниципалитетам-участникам сотрудничества [175].

Анализируя работы европейских авторов, можно заметить их направленность на удовлетворение потребностей муниципалитетов за счет сотрудничества. Вместе с тем Hulst R. подчеркивает, что кооперация может осуществляться не только между муниципалитетами, но и институциональными единицами более высокого уровня. Именно вертикальную интеграцию он считает наиболее способствующей достижения целей сотрудничества, наиболее эффективной. Данная точка зрения совпадает с позицией, обоснованной Левиной В.В. в докторской диссертации. Мы также полагаем, что усилия в решении местных проблем будут намного эффективнее при условии участия в сотрудничестве не только муниципалитетов, но и региональных органов власти. Таким образом, при установлении дефиниции ММС необходимо учитывать все возможные варианты сотрудничества: как горизонтальные, так и вертикальные.

По нашему мнению, трактовку межмуниципального сотрудничества как с позиций Европейской Хартии, в российском законодательстве и специальной литературе следует считать узкой, поскольку она рассматривает сотрудничество лишь органов местного самоуправления, то есть в рамках формальных институциональных структур. Нашу позицию подтверждает и выделенные узкая и широкая трактовка, данная М.П. Стешиной:

1) узкая характеристика определяет ММС объединением различных типов муниципальных образований, а также совместных

хозяйственных объектов и некоммерческих организаций посредством создания законодательно выраженных форм: советов и ассоциаций;

2) широкая трактовка характеризует ММС как система различных эффективных межмуниципальных связей, главной целью построения которых является решение вопросов местного значения [143].

Между тем решение вопросов местного значения касается интересов проживающего и функционирующего на территории различных муниципальных образований населения и бизнеса, которые в рамках законодательства могут взаимодействовать между собой в различных формах (что и подтверждается повседневной практикой).

Поэтому мы предлагаем расширенную трактовку межмуниципального сотрудничества, которая выходит за рамки формальных организаций, и включает разнообразные неформальные формы и методы взаимодействия проживающего и функционирующего на территории различных муниципальных образований населения и бизнеса. **Межмуниципальное сотрудничество представляет собой комплекс мер в рамках нескольких взаимодействующих муниципальных образований для решения вопросов местного значения, осуществляемых органами местной и государственной власти, а также функционирующими на данной территории населением и бизнес-сообществом [92].**

По мнению авторов, конкретные цели функционирования муниципальных образований могут быть достигнуты в полной мере лишь посредством межмуниципального сотрудничества. Однако, для России, где уровень межмуниципальной кооперации низок, применение такого действенного инструмента как ММС затруднительно, а это, в свою очередь, препятствует полноценному развитию местного самоуправления как института, ограничивает использование спектра возможностей гражданских инициатив и внедрения эффективных инструментов развития территорий.

Практика межмуниципального сотрудничества насчитывает множество различных его видов. Подробная классификация приобретает не только теоретическую значимость в выявлении и описании, но и практическую, связанную с реализацией вариантов сотрудничества, возможностью усиления их преимуществ и нивелирования недостатков.

К примеру, Михайлова М.А. выделяет всего два вида межмуниципального сотрудничества – межмуниципальные объединения

для решения политических задач и межмуниципальная кооперация для решения хозяйственных задач муниципальных образований [111].

Исходя из анализа источников различных авторов, мы пришли к выводу, что наибольшее распространение получила классификация межмуниципального сотрудничества А.А. Петроградской [120], включающей такие виды, как: внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество; региональное межмуниципальное сотрудничество; межрегиональное межмуниципальное сотрудничество; общероссийское межмуниципальное сотрудничество; международное межмуниципальное сотрудничество.

По нашему мнению, указанная выше классификация, несмотря на широкое практическое применение, нуждается в дополнении. Иными словами, выделяемые А.А. Петроградской группы сотрудничества очень обширны и не отражают возможностей интеграции проходить через группы. Весь спектр возможностей осуществления межмуниципальной интеграции и сотрудничества отражает предлагаемая нами классификация видов межмуниципального сотрудничества, изображенная в таблице ниже.

Таблица 1.1

Классификация видов межмуниципального сотрудничества  
(составлено автором)

Вид межмуниципального сотрудничества	Региональное	Межрегиональное	Международное
1	2	3	4
Горизонтальное	сотрудничество между хозяйственными субъектами одного уровня управления (МО, ГО, сельскими поселениями), входящих в состав одного региона	сотрудничество между эквивалентными правовыми формами организации местного самоуправления одного уровня, находящихся на территории разных регионов	сотрудничество российских форм хозяйствования одного уровня с иностранными формами хозяйствования того же уровня

Продолжение таблицы 1.1

1	2	3	4
Вертикальное	сотрудничество, возникающее между хозяйственными субъектами разного уровня внутри одной области	сотрудничество, возникающее между хозяйственными субъектами разного уровня, входящих в состав разных регионов	сотрудничество, возникающее между хозяйствующими субъектами разного уровня, а также их Ассоциации, с муниципальными образованиями, находящимися на территории иностранного государства с целью формирования совместных предприятий, школ развития, институтов, проведения семинаров

В таблице продемонстрированы выделенные авторами виды межмуниципального сотрудничества на пересечении типового состава участников сотрудничества (горизонтальное и вертикальное) и территориального охвата действия сотрудничества (региональное, межрегиональное, международное).

Однако в выделенную систему не вписан такой вид сотрудничества, как общероссийское ММС. Оно идет вне установленной классификации и представлено законодательно обязательными формами в соответствии с статьей 8 и 66 Закона № 131-ФЗ.

Указанная выше классификация подчеркивает безграничные возможности и потенциал организации взаимодействия в рамках межмуниципального сотрудничества при реализации задач местного назначения.

В российском законодательстве предусмотрены три основные формы осуществления межмуниципального сотрудничества: ассоциативная, договорная и организационно-хозяйственная. Анализ правового обеспечения ассоциативных и договорных форм межмуниципального сотрудничества показал, что здесь нет серьезных

проблем, они и ранее активно использовались муниципалитетами, используются и сегодня, с вступлением в силу Федерального закона №131-ФЗ.

В рамках успешной организации взаимодействия посредством ассоциативной формы межмуниципального сотрудничества предусмотрено формирование советов муниципальных образований на территории каждого субъекта РФ. Также предусмотрена возможность образования единого общероссийского объединения муниципальных образований как на субъектном уровне, так и на федеральном. К тому же, учитывая обязательный добровольный характер объединения, могут быть образованы иные объединения муниципалитетов.

Федеральное законодательство предоставляет достаточно широкие возможности ассоциациям для достижения уставных целей (создание хозяйственных обществ или участия в них, осуществление предпринимательской деятельности в пределах уставных целей, определенных учредителями (ст. 121 ГК РФ), заключение договоров и соглашений). Федеральным законом №131-ФЗ напрямую не запрещается или поощряется возможность советов муниципальных образований вести какую-нибудь хозяйственную деятельность. Единственной проблемой для ассоциативных форм межмуниципальных объединений сегодня является невозможность осуществления законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, которой они не наделены, как объединения юридических лиц.

Другой формой межмуниципального сотрудничества, имеющей законодательное отражение, является договорная. В соответствии с положениями статьи 8, в частности – часть 4, Закона №131-ФЗ, предусмотрено право органов местного самоуправления заключать договоры и соглашения для решения комплекса вопросов местного значения. Для достижения указанной цели предполагается объединение финансовых, материальных, организационных и иных ресурсов муниципальных образований.

Договорная форма сотрудничества имеет достаточно широкие возможности для применения во многих сферах общественных отношений на межмуниципальном уровне. К примеру, это может

быть культурный и информационный обмен или создание совместных консультативных органов, организовывающих деятельность по решению местных вопросов, без статуса юридического лица.

В качестве наиболее интересного и перспективного варианта такого межмуниципального взаимодействия следует выделить – заключение договоров о сотрудничестве, соглашений о намерениях, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи на межмуниципальном уровне. Однако возможности объединения ресурсов посредством заключения хозяйственных договоров реализуются не в полной мере, поскольку в соответствии с гражданским законодательством, например, установлена необходимость государственной регистрации имущественных договоров на срок более года, что требует подготовки необходимой технической документации, а это в свою очередь – больших временных лагов.

В то же время действующим российским законодательством выделяется межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, как способ взаимодействия муниципальных образований. Реализуется посредством совместного создания несколькими муниципальными образованиями юридических лиц. Законом №131-ФЗ определена правовая возможность организовывать хозяйственные объединения в форме акционерных обществ (в частности закрытых), некоммерческих организаций, не имеющих членства (АНО), обществ с ограниченной ответственностью и фондов, для ускорения достижения экономических целей межмуниципального сотрудничества. Однако, данная возможность не предусматривает наделение их компетенциями органов местной власти.

Муниципальный опыт управления ярко демонстрирует недостаточную реализацию вышеописанных форм хозяйственно-экономической кооперации по сравнению с ассоциативными. По мнению авторов, существует большое препятствие на пути развития межмуниципальной интеграции и кооперации посредством организации хозяйственных обществ. Таким препятствием становится нынешнее расхождение некоторых положений Закона о местном самоуправлении с нормами Гражданского законодательства. К этому также добавляется и уже отмеченная ранее недостаточность отражения действующих форм межмуниципального сотрудничества. Подтверждается это и на практике.

Разнообразие факторов оказывает непосредственное влияние на многообразие формаций ММС: так, формы различаются в зависимости от установленных целей и задач, масштабов и приоритетов построения взаимодействия. Например, решение каких-либо специфических вопросов муниципалитетов возможно путем создания коммерчески-ориентированных форм в рамках хозяйственного сотрудничества (ООО) или некоммерческих (союзы, Ассоциации, АНО, фонды). Также сотрудничество может быть организовано на основе долгосрочных и краткосрочных договоров и соглашений.

Российская практика межмуниципального сотрудничества в большей степени характеризуется построением взаимодействия благодаря таким формам, как объединения. Отечественная практика объединений «пестрит» повсеместным образованием союзов и ассоциаций, которые можно разделить на следующие их виды по характерным признакам: по территориальному выделяем различные Ассоциации МО в рамках региона и Ассоциации, объединяющие города крупных регионов; функциональный признак отражает выделение видов по основному направлению функционирования МО – Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов России и т.д.; и, наконец, видовой признак определяет характер мало- или многочисленности города – Ассоциация малых и средних городов России.

Однако нельзя не отметить и направление развития в применении более ёмких форм взаимодействия в российской муниципальной практике. Среди подобных форм можно выделить товарищеские (совместные) соглашения, межмуниципальные контракты по оказанию услуг, советы МО и др.

Таким образом, необходимым условием социально-экономического развития территорий, представляющим муниципалитетам комплекс возможностей для выравнивания и стабилизации конкурентных преимуществ посредством концентрации территориальных потенциалов с соседними муниципалитетами, а также способствующих наращиванию внутренней и внешней защищённости становится межмуниципальное сотрудничество в различных его формах.

## 1.2. Анализ лучших практик межмуниципального сотрудничества за рубежом

Осознание потребности и рациональности ресурсной консолидации конкретных органов местного самоуправления в целях поиска эффективного решения местных и общих задач служит основанием применения межмуниципального сотрудничества, история развития которого насчитывает не один десяток лет. Богатым опытом межмуниципального сотрудничества отмечены развитые зарубежные страны [173; 174; 178], применяющие успешные практики муниципального управления для удовлетворения различных запросов муниципалитетов, а также других членов общин. Также давно наработаны и широко применяются разнообразные формы и методы межмуниципального сотрудничества, что предопределяет целесообразность их изучения и возможностей адаптации к российским условиям.

И здесь следует отметить, что зарубежная нормативная и законодательная база несравнимо обширна и регламентирует практически каждые возможные варианты реализации интеграционных и кооперационных программ, закрепленные почти несколькими сотнями документов. К примеру, в таких странах, как Дания, Германия и Финляндия число документов, затрагивающих вопросы местного самоуправления (включая федеральные законы, региональные и подзаконные акты и другие нормативные документы) доходит до 400 [66; 191; 192]. И в этом заключается существенное различие с российским законодательством о местном самоуправлении, где лишь около 150 федеральных нормативных актов, содержат нормы, затрагивающие вопросы осуществления местного самоуправления.

Вышеописанная проблема ставит ребром вопрос о неполном отображении основных положений реализации взаимодействия и возникновении спорных вопросов в результате нестыковки требований различных нормативных актов.

Также среди различий в применительной муниципальной практике следует отметить и недостатки существующей двухуровневой системой местного самоуправления: муниципальный район – городской округ, городской округ – поселение. И здесь нельзя не подчеркнуть, что по существу уровень муниципального района – гла-

венствующий над уровнем поселения, поэтому права на реализацию местного самоуправления у них равные, но функции и полномочия у них разные: собственно управленческий характер носит лишь 30% деятельности органов местного самоуправления, а остальные 70% – выполнение бюджетных требований или предписаний федеральных органов власти. Такая оценка деятельности органов местного самоуправления была дана главным сотрудником Института системного анализа РАН В.Н. Лексин. Авторитетное мнение В.Н. Лексина подтверждается проблемами управленческой практики, определяющей необходимость четкого разграничения государственных и самоуправленческих полномочий местных властей.

Возможный вариант решения вышеописанной ситуации можно найти в муниципальной практике Финляндии: местное самоуправление представлено одним единственным уровнем, что предполагает наличие равных полномочий для всех хозяйствующих единиц (муниципалитеты или коммуны). Иными словами, равный статус, а значит, и равную приоритетность будут иметь совершенно разные по размеру территории и количеству проживающего на территории населения коммуны (будь то город или поселок), что способствует облегчению процесса принятия и осуществлению комплекса мер по решению вопросов в рамках конкретного проекта ММС.

Также можно обратиться к опыту Бельгии, где даже уровень коммун наделяется отдельными государственными полномочиями по решению задач, относящихся к федеральному и субъектному уровню, а не ограничивается регулированием вопросов, которые традиционно решаются органами местного самоуправления. К таким полномочиям относится, например, регистрация актов гражданского состояния и ведение регистров [54].

Возвращаясь к опыту муниципального управления Финляндии, необходимо понимать следующее: во всех главенствующих подразделениях необходим профессионализм, подтвержденный управленческим или организационным опытом. На практике это реализуется следующим образом. Глава администрации назначается самостоятельно (без выборов) муниципальным советом (главным органом МО), а население, в свою очередь, избирает каждые 4 года членов самого муниципального совета. К тому же, в финской

муниципальной практике управлением в МО занимается профессиональный муниципальный менеджер, ответственный перед советом за свои действия. Что интересно, в большинстве случаев, при следующих выборах он сохраняет свой пост, в отличие от российской практики, где вместе с губернаторами и главами меняются и «слуги» народа. Данный опыт интересен именно тем, что муниципальный менеджер является именно управленцем сложной организации, а не владыкой земли. Описанная модель реализации полномочий местного самоуправления применяется частично и в РФ, однако далеко не повсеместно.

Практика организации муниципального управления Финляндии убедительно демонстрирует насколько можно упростить процесс принятия и осуществления вариантов решений по конкретным проектам межмуниципального сотрудничества, организуя разработку стратегии устойчивого развития муниципалитетов профессиональными и компетентными управленцами.

Интересен и тот факт, что непосредственное участие граждан в решении насущных проблем муниципалитетов считается едва ли не наиболее важной задачей, исходя из опыта ведущих европейских стран в организации процесса межмуниципальной кооперации и интеграции. Такая норма предусмотрена в том числе и требованиями законодательства о местном самоуправлении, а также законодательства о межмуниципальном сотрудничестве, где проявление гражданской инициативы и активности рассматривается как неотъемлемый атрибут реализации целей сотрудничества.

Осуществление инициативы происходит через собрания граждан, на которых местная власть реализует свою функцию информирования населения территории о перечне проблем, возникающих в результате деятельности муниципалитета, а также о вызовах внешней и внутренней среды. К тому же, сами граждане в ходе проведения собрания могут обозначить волнующие их вопросы или обсудить принятые меры по устранению каких-либо проблем. Для этого глава муниципалитета и члены совета знакомят присутствующих с повесткой дня и предлагают принять участие в разработке решения для обеспечения устойчивого функционирования муниципалитета. После, анализируя полученные в ходе проведения собрания результаты, появляется реальная возможность у отдельных муниципалитетов выстроить эффективный интеграционный или

кооперационный процесс межмуниципального сотрудничества путем выявления «точек соприкосновения» таких муниципалитетов, то есть определить эквивалентные вопросы в деятельности муниципальных образований разного уровня.

Стоит отметить и другие особенности в организации системы местного самоуправления зарубежных стран. Так, к примеру, Федеральная земля Бавария выстраивает общую систему самоуправления на принципе субсидиарности: те задачи, которые не могут быть выполнены органом местного самоуправления более низкого уровня, вправе взять на выполнение более высокий уровень, но при условии использования тех же средств. Описанный принцип применяется и в том случае, когда определенная структура (добровольное объединение граждан, церковь и т.д.) осуществляет важную публичную деятельность, где она наделяется преимуществом перед муниципалитетом при решении соответствующих вопросов местного значения.

Реализация подобного делегирования полномочий в системе самоуправления Баварии позволяет общинам экономить финансовое обеспечение и способствует осуществлению гражданской инициативы и повышению социальной ответственности [82].

Для России в настоящее время наметилась острая необходимость в определении необходимой и достаточной компетенций местного самоуправления с учетом разнообразия видов муниципальных образований. Подобная мера остро наметилась в целях недопущения произвольного перераспределения субъектами Федерации полномочий. Такого мнения выразил руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И.В. Бабичев.

Накопленный европейский опыт межмуниципального сотрудничества и муниципальной практики в целом повсеместно применяет различные компактные способы распространения передового опыта и тем самым, способствует становлению экспа-базы, представляющей такие возможности, как обобщение и апплицирование ведущих муниципальных практик и пилотных проектов. Такой подход позволяет снизить издержки на обучение и повышение квалификации ответственных исполнителей. Однако для российской муниципальной практики такое пока нехарактерно и изучение передовых практик и обмен опытом происходит «не реже 1 раза в

год» на съезде Ассоциации муниципальных образований. Но ведь вопросы местного значения требуют незамедлительного решения, а не накопления. Решением проблемы мог бы стать механизм бесплатных и обязательных семинаров или вебинаров, обучающих программ, выполняющий как информационную и организационную функции, так и практическую.

К тому же, зарубежная практика, в частности опыт Германии, демонстрирует еще одну особенность – отсутствие тотального контроля за решениями муниципалитетов в вопросах бюджетирования и налогообложения. Такая мера позволяет самостоятельно на уровне муниципалитета принимать решения, способные эффективно ответить на вызовы текущей деятельности. Таким образом, по принципу субсидиарности, низший уровень управления самостоятельно организует налоговые поступления в свой бюджет, а уже после – отчисляет определенный процент на более высший уровень. В России такими самостоятельными функциями органы местного самоуправления не наделяются, более того, для российских условий характерен пронизывающий контроль налогового и бюджетного регулирования [82].

Европейский опыт муниципального управления демонстрирует такой пример государственного субсидирования, при котором происходит выравнивание отстающих муниципалитетов с лидерами развития. В Российской Федерации осуществление государственной поддержки происходит частично через систему грантов лучшим муниципалитетам. Выдачей грантов занимается региональное правительство. Однако, такая система наделяния «премией», основанная на показателях отчета о деятельности МО, не является эффективной. Закреплен отчет Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пп. «и» п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». По нашему мнению, подобный стимул провоцирует негативную тенденцию по увеличению разрыва в возможностях муниципалитетов: стимулируя более ста-

тусных и богатых, усугубляется положение мелких муниципальных образований, чей конкурентный потенциал не только не развивается, но и страдает [112].

Следует особо отметить, что в зарубежной практике существует такое понятие, как принудительное межмуниципальное сотрудничество. Примечательно, что принцип добровольности является, согласно российскому муниципальному законодательству, обязательным условием сотрудничества, в то время как муниципальным законодательством многих стран предусматривается формирование обязательных объединений. Это обусловлено необходимостью эффективного решения ряда определенных задач местного значения. Конституцией Греции (ч. 3, ст. 102) предусматривается образование принудительных объединений форм хозяйствующих субъектов [54]. Согласно их же опыту, наиболее частое применение принудительного сотрудничества характерно для сфер образования, охраны здоровья и санитарно-эпидемического контроля, осуществления деятельности органов полиции и противопожарных служб, деятельности по водоснабжению и водоотведению, а также энерго-снабжению. Также принудительное сотрудничество в греческой муниципальной практике апплицируется в сфере утилизации отходов.

Аналогичный опыт принудительного сотрудничества демонстрирует и основной закон ФРГ (абз.2, ст.28), подкрепленный нормами земельных конституций: обязательное участие в построении ММС наряду с делегированием определенных задач общин на более высокий управленческий уровень.

Хотелось бы подчеркнуть, что российским законодательством также предусмотрено обязательство всех муниципальных образований становиться членами «Ассоциации муниципальных образований Российской Федерации». Тем не менее, функция собраний Ассоциаций приравнивается лишь к регламентирующей и консультационной: собрания способствуют лишь организации обсуждения общих проблем развития муниципальных образований и оказанию консультационной поддержки законодательного нормотворчества. Таким образом, муниципальные власти не получают реальной помощи или выработанного решения проблем муниципалитета в рамках ММС. Более того, проведение собраний не предусматривает участия граждан, следовательно, сводятся к нулю все возможности

дискутирования, а это означает, подчеркивает не равномерное проявление гражданской инициативности. По нашему мнению, налицо проявляется необходимость организации вовлечения наиболее деятельных представителей населения в обсуждение местных вопросов на собраниях.

Вышесказанное еще раз подчеркивает острую необходимость в пересмотре и актуализации организационной составляющей механизма становления межмуниципального института взаимодействия, призванное способствовать развитию не только отдельных муниципальных образований, а государства в целом.

За рубежом также активно используют межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциаций и советов, целью создания которых является не только отстаивание политических интересов муниципалитетов, но и аккумуляция их резервов посредством коммерческих и некоммерческих ассоциативных форм в целях оказания услуг МО; развитие технологий управления; а также защита профессиональных интересов муниципалитетов.

Описанные выше формы предполагают широкие возможности муниципальных образований для организации взаимодействия. Для реализуемых в России форм следует отметить определенные сходства с указанными выше, однако обширность их применения все же не достаточна.

Примером повсеместного внедрения системы упрощения уровней управления может служить и муниципальная практика Франции, где межмуниципальное сотрудничество является необходимостью, в связи с большим количеством коммун небольших по территории (в среднем 14,88 кв. км) и малочисленных (население около 87% коммун составляет менее 2000 жителей). Очевидно, что таким мелким сельским коммуна не под силу справиться с большим финансовым бременем расходов, необходимым для поддержания функционирования муниципалитета. Как правило, к наиболее острым относят вопросы водоснабжения, вывоз и утилизация ТБО, возведение крупных объектов (бассейн, спортивный комплекс) и т.д. Следовательно, появляется возможность для небольших МО совместно исполнять определенный круг полномочий, что ведет к сокращению цепи уровней муниципального управления.

Потребность коммун в объединении для расширения своих возможностей не нова. В 1966 г. в целях уравнивания положения

французских агломерации по отношению к Парижу вокруг четырех городов – Бордо, Лилль, Лион и Страсбург – были созданы городские сообщества. Это структуры с высокой степенью интеграции, что позволяет проводить эффективную земельную политику.

Помимо этого, Франция, как и другие ее европейские соседи, попыталась сократить количество коммун, начав процедуру их слияния с принятием в 1971 г. закона Марселена. Но, как часто такое случается при неполной проработке регламентирующих вопросов и «благодаря» отсутствию четкого финансового механизма, большинство коммун такое «предложение» бойкотировали. Если обратиться к цифрам, то всего лишь 1041 коммуна приняли участие в слиянии, однако большое их количество затем расформировались. И поэтому, несмотря на закон Марселена, раздробленность в муниципальном плане во Франции была сохранена.

Поскольку процесс слияния коммун не получил широкого распространения, во Франции начался масштабный процесс межмуниципального сотрудничества, которое оказалось более гибким механизмом: несколько коммун объединялись для реализации какой-либо совместной одно- или полинаправленной деятельности. Основывалось межмуниципальное сотрудничество на принципе самоуправления территориальных образований. Объединившись, коммуны создают надмуниципальные структуры, принимающих такие формы, как межкоммунальные синдикаты и структуры с собственным налоговым режимом (ПСМС). Наглядно иерархия видов структур Франции изображена на рисунке 1.2.

Суть объединения в межмуниципальные синдикаты заключается в возможности осуществлять совместное управление мероприятиями и услугами для всех членов-коммун. Вопрос о решении войти в одну ассоциацию или в несколько, созданных для реализации различных полномочий, коммуны принимают самостоятельно в соответствии со своими планами и целями.

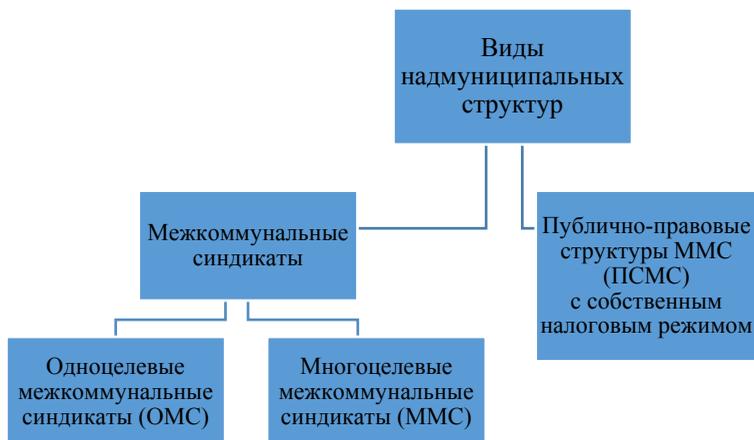


Рис. 1.2. Виды надмуниципальных структур во Франции (составлено автором)

В этой связи в муниципальной практике Франции в зависимости от объекта деятельности выделяют две основные формы межкоммунальных синдикатов – одноцелевые межкоммунальные синдикаты (ОМС) и многоцелевые межкоммунальные синдикаты (ММС). В качестве объекта ОМС определяется выполнение какой-либо одной задачи или оказание одной местной услуги, в то время как для ММС характерно выполнение нескольких задач местного значения. Стоит отметить, что коммуны-участники ММС также вправе выбрать все полномочия они будут совместно реализовывать либо их часть (суть ММС «под заказ»). Для выполнения целей объединения с коммун-участников взимаются членские взносы.

Если сравнивать с другим видом надмуниципальных структур – ПСМС, необходимо отметить определенную схему движения налогов: ПСМС не берут взносы со своих членов, они восполняют свой бюджет за счет части их налогов на профдеятельность, на недвижимость, земельного и жилищного налогов. В то же время, существует и практика взимания полной ставки налога на профдеятельность (ТПУ). Такая мера распространена лишь в некоторых общинах, для которых характерен высокий интегративный уровень [157].

Также интерес представляет и определенные «поощрения», выдаваемые самой структурой, которая выделяет субсидии за реализацию и решение тех вопросов, которые не были переданы для решения на уровень межмуниципальный. Здесь следует отметить и преемственность таких «поощрений», поскольку государство также выделяет фиксированную дотацию структурам на текущую деятельность (DGF), размер которой имеет прямую зависимость от объема реализуемых полномочий ПСМС.

На наш взгляд, именно такая весомая финансовая поддержка государства, тщательное отражение всех необходимых аспектов реализации межмуниципального сотрудничества, в том числе передачи полномочий в полном объеме определяет успех межмуниципального сотрудничества во Франции.

Само понятие, основные принципы, формы и другие важные аспекты организации межмуниципального сотрудничества имели долгий путь к нормативному закреплению: процесс был запущен в 1992 году с принятием Закона, определяющим основные понятия управления территориальными администрациями такие, как «сообщество (объединение) коммун» и «городское сообщество (объединение)». Расширение муниципальной и политической базы продолжил последующий Закон Жан-Пьера Шевенмана, датированный 1999 годом, отмеченный определением 3 ПСМС: сообщество коммун, сообщество агломерации, городское сообщество. Все эти шаги способствуют рационализации ММС, позволяя получать переданные полномочия по решению задач местного значения от более низкого муниципального уровня.

И уже с 2008 года Правительство планомерно проводило реформу оптимизации территорий, которая основывалась на предложениях комитета Балладюра и должна была быть реализована в виде трех проектов, которые подверглись окончательной доработке в течение 2010 г. Правительство стремилось завершить к 2014 году формирование карты межмуниципальных объединений, что предполагало объединение всех коммун, до того момента не участвующих ни в каких объединениях, в ПСМС с собственным налоговым режимом посредством присоединения к существующим организациям или создания новых.

Из вышеописанного следует отметить, что межмуниципальное сотрудничество во Франции, как одной из стран – ярких представителей повсеместного применения межмуниципальной интеграции, – активно развивается, всё более совершенствуясь с законодательной точки зрения. Правовые основы и порядок осуществления деятельности межмуниципальных синдикатов и ПСМС с собственным режимом налогообложения во Франции станет ещё более прозрачным и простым.

Среди прочих моделей межмуниципального сотрудничества, активно применяемых за рубежом, следует акцентировать внимание именно на тех, которые посредством определенных доработок, могут быть реализованы и в условиях существующей российской муниципальной практики. На наш взгляд такими моделями являются: софинансирование расходов, заключение договоров на приобретение услуг и создание совместных администраций.

Под софинансированием расходов понимается такая форма консолидации ресурсов МО, при которой образование юридического лица не требуется. Если с организационной точки зрения это выполнимо, то бюджетная сторона слабо исполнима. В связи с этим, авторами видится решение в создании фонда в рамках реализации проекта межмуниципального сотрудничества, одной из функций которого станет софинансирование общественно значимых проектов и задач местного значения. Источником финансирования могут выступать как целевые взносы учредителей, так привлеченные внебюджетные средства. Условия, содержащие пути формирования источника должны определяться уставными документами фонда.

Вторая модель, предполагающая заключение межмуниципальных договоров совместного оказания услуг, предусмотрена действующим российским законодательством, но не поддерживается с бюджетной стороны, поскольку процедура закупки должна соответствовать требованиям и нормам, определенным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Зарубежная муниципальная практика допускает в рамках межмуниципального соглашения снижение цены услуги при упрощенной форме закупки, в том числе через специализированные информационные системы. В России такой опыт отсутствует.

Практика применения третьей модели – создания совместных администраций – достаточно обширна за рубежом, но и муниципальное законодательство в России не запрещает осуществление этой модели межмуниципального сотрудничества, однако запрещает передавать полномочия местных органов управления и более того, не классифицируется как форма ММС. В итоге, по нормам российского муниципального законодательства устанавливается невозможность передачи контрольной функции, хотя условия гражданско-правовых соглашений позволяют органам местного самоуправления, не образуя ЮЛ, создавать некие органы, осуществляющие консультирование, совместное увязывание действий и координацию.

Зарубежный опыт осуществления межмуниципального сотрудничества демонстрирует применение самых различных форм межмуниципального сотрудничества. Кроме уже описанных выше форм, выделенных французским опытом муниципального управления, немецкая практика успешно применяет создание межмуниципального управляющего органа в форме некоммерческой организации. В Германии таким органом является региональное агентство по развитию, наделенное также правами ведения диалога с бизнес-сообществом и поиска проектов инвестирования. Несмотря на это, круг задач, которые призвано решить региональное агентство по развитию, достаточно узок.

Интересные и достаточно давно зарекомендовавшие себя, как эффективные, межмуниципальные практики можно найти не только в европейских странах, но и в США. Муниципальный опыт Соединенных Штатов демонстрирует нам такую форму сотрудничества, основной целью которой является координирование муниципалитетов (находящихся в рамках одного ареала, определенного структурой) в вопросе планирования развития своей территории. Для этих целей было создано Чикагское столичное агентство по планированию, несмотря на необязательный характер рекомендаций, всё же предусматривается их реализация через законодательные органы хозяйствующего субъекта разного уровня.

Опыт Дании и Германии в вопросах применения различных форм кооперации экспонирует достаточно частое использование совместных администраций. Это обусловлено достаточно простой схемой по-

строения: управляет такой структурой совет директоров, в состав которого входят представители муниципалитетов – участников, который имеет радиусом своей ответственности не только общее руководство деятельностью структуры, но и исполнение бюджета. Механизм финансирования совместных администраций аналогичен финансовому обеспечению софинансирования расходов, применяемому во Франции, то есть благодаря взносам МО-участников и определенной доле государственных дотаций. Подобная форма кооперации применяется в Дании и Германии.

Так, в Германии применяют такую форму межмуниципального сотрудничества, как передача полномочий по соглашению от муниципалитета муниципалитету, где сферы межмуниципальной деятельности не имеют ограничений.

В Дании существуют такие формы межмуниципального сотрудничества, как:

- общества, центры, бюро, институты, НИИ;
- кредитные ассоциации местных органов власти. Суть такой формы сотрудничества заключается в предоставлении МО и межмуниципальным структурам и организациям кредитов на самые важные цели, и, как следствие, способствует культивированию интереса к участию в инвестиционных проектах;
- кооперативное сообщество. Такая форма объединения предполагает консолидацию усилий муниципалитетов или их органов в форме НКО для решения общих задач, а не для получения прибыли;
- частные компании;
- покупка услуг муниципалитетами друг у друга. Цена устанавливается на основе таких факторов, как положения соглашения и результаты переговоров.

Также стоит отметить, что в большинстве европейских стран муниципальная практика демонстрирует многообразие форм и таких видов программ, обеспечивающих межмуниципальное сотрудничество, как межрегиональные программы помощи в поиске работы в соседнем муниципальном образовании; межрегиональные семинары по практическому выявлению и обмену передовых практик и накопленных знаний. Подобная практика позволяет не только сократить затраты (затратная часть большинства местных бюджетов является серьезной проблемой для выравнивания социально-

экономических показателей развития территорий), а также делает возможным повсеместное внедрение передовых технологий и оборудования, тем самым определяя производственную интеграцию на основе специализации и кооперации эффективным инструментом комплексного развития территорий. К такому выводу пришли авторы Доклада Отдела муниципальной и школьной подотчетности США, где примером был указан проект по возведению станций экстренной очистки канализационных стоков [180].

Одновременно, многие ученые и практики за рубежом выражают мнение о приоритете финансово-экономической интеграции среди других перспективных видов интеграции, складывающейся между регионами: например, эксперты отчёта, сформированного для Управления по финансированию развития США, подчеркивают большую роль и значение межрегиональной финансовой кооперации в устойчивом развитии регионов [191;192]. В то же время, определяется необходимость в развитии регионального сотрудничества по направлениям мобилизации внутренних ресурсов регионов через механизм усиления финансового сектора экономики:

- посредством увеличения налоговых поступлений, предоставления и финансирования государственных услуг;
- за счёт увеличения торговых потоков через механизм привлечения прямых иностранных инвестиций;
- через применение региональной торговой координации, которые способны помочь укреплению соответствующей инфраструктуры, развитию транспорта и производственных мощностей.

Считаем необходимым отметить достижения российской практики в вопросе построения и совершенствования интеграционных и кооперационных связей между регионами. Наиболее интересен, с нашей точки зрения, паттерн Архангельской области, характеризующий Концепцию развития межрегиональных связей на период до 2020 года. Утверждена данная Концепция Постановлением Правительства Архангельской области от 26 августа 2017 года №345-пп. Несомненным преимуществом указанной Концепции является широко охваченный спектр направлений межмуниципальной и межрегиональной интеграции [70]:

- кластерное поведение;
- совершенствование системы межрегиональных связей;

- экономику и инвестиции;
- торговлю и сельское хозяйство;
- информационное сотрудничество;
- транспортный комплекс и логистика;
- освоение территории Арктики (особенность географического положения);
- культуру и искусство;
- образование и науку;
- электроэнергетику;
- туризм;
- молодежную политику;
- межмуниципальное сотрудничество;
- и т.д.

Таким образом, лучшие зарубежные практики свидетельствуют о том, что достижение социально-экономического и информационно-коммуникационного эффектов возможно благодаря созданию новых и укреплению существующих интеграционных и кооперационных связей. К тому же, решение отдельных задач муниципалитетов и выработка каких-либо общих регламентов для социально-экономического развития муниципальных образований в целом, достигается посредством комплекса мероприятий по анализу зарубежной муниципальной практики, обмену знаниями и опытом, действенными практиками, а также внедрение успешных российских проектов по межмуниципальной практике сотрудничества. Однако, для практического применения таких мероприятий необходимо пройти законодательные и нормативные барьеры, выраженные в противоречиях подкрепляющей базы актов и законов, а также подходах к реализации муниципальными властями своих полномочий.

Вместе с тем анализ российской практики свидетельствует, что наличие большого числа известных и апробированных видов и форм ММС пока еще не привело к их широкому применению. По нашему мнению, основная причина подобного положения заключается в отсутствии хорошо отлаженной системы механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества.

### **1.3. Методологические аспекты обеспечения межмуниципального сотрудничества**

Выбор теории межмуниципального сотрудничества должен сопровождаться осознанием и пониманием поставленных целей, задач, а также четко зафиксированными и понятными механизмами ее реализации. От правильности такого выбора зависит определенный тип взаимосвязи «действие-отношение», логика их взаимодействия, а также прогнозирование результатов деятельности системы в целом и отдельных ее составляющих.

Все описанные выше управленческие воздействия, которые являются неотъемлемой частью методологической базы, определяют успех реализации той или иной формы ММС.

Для реализации поставленных в исследовании цели и задач необходимо использовать интеграционный подход к менеджменту, который согласно Р.А. Фатхутдинову, предполагающий установление сильной корреляции между каждым единицами системы управления по всем направлениям (и по горизонтали, и по вертикали), независимо от стадии жизненного цикла управляемого объекта [151]. Следовательно, круг отношений и действий органов власти муниципалитетов, участвующих в сотрудничестве, определяется в рамках интеграционного подхода к управлению, применение которого связано, в первую очередь, с существующими ресурсными, информационными, нормативными, правовыми, кадровыми и другими ограничениями. На наш взгляд, подобные ограничения нуждаются в анализе и отражении при подготовке проектов развития конкретной территории.

Немаловажным в исследовании интеграционного подхода к обеспечению межмуниципального сотрудничества является вопрос учета управленческой уровневой взаимосвязи по вертикали. Данный аспект выражен в необходимости особенно четкого анализа всей совокупности взаимосвязанных решений на каждом уровне управления – страна, федеральный округ, регион, муниципалитет.

Еще одним типом взаимосвязи, необходимой для анализа и учета, в рамках интеграционного подхода, является взаимосвязь между стадиями жизненного цикла объекта управления. Отличия в уровнях развития муниципалитетов – возможных участников про-

ектов ММС, будут оказывать достаточное влияние не только на выбор самого проекта сотрудничества, но на определение механизмов(а) обеспечения межмуниципального сотрудничества.

В ходе исследования целесообразно обратиться к понятийному аппарату, разработанному уроженцем г. Орла философом М.М. Бахтиным. В своих трудах ученый использует теорию полилога, которая абсолютно верно отражает многогранную специфику межмуниципального сотрудничества. Суть теории заключается в том, что в ряде случаев организации определенного взаимодействия обычного диалога между заинтересованными сторонами недостаточно, поскольку потенциальные стороны сотрудничества нередко представляют не только различные, но и противоречивые интересы (в особенности, это касается интересов органов власти, населения и бизнес-сообщества). Поэтому, именно полилог позволяет организовать взаимодействие широкого круга участников, и способствует формированию этапов процесса коллективной выработки, согласования, принятия и реализации решений.

Использование теории системного анализа позволяет выделить городские округа как драйвера межмуниципального сотрудничества – это моногорода, малые города страны.

Сравнительный анализ позволит определить направления использования лучших практик межмуниципального сотрудничества.

Целесообразно использовать также неоинституциональный подход, предполагающий выделение и введение в действующую институциональную систему нового субъекта, который может выступить в качестве эффективного механизма межмуниципального сотрудничества.

Многогранный процесс создания и развития механизмов использования возможностей МО в рамках построения ММС характеризуется целым комплексом отношений, охватывающих горизонтальные и вертикальные управленческие связи, координационные взаимодействия субъектов управления, ответственных лиц и сотрудников муниципалитетов. Многообразие входящих в процесс реализации межмуниципального сотрудничества функций определяет необходимость принимать в расчет не только интересы внешней среды, но и внутренние потребности каждого участника такой системы. Именно при формировании устойчивых связей между

описанными выше элементами системы (степенью интеграции), свойства и целостность системы межмуниципального сотрудничества будут обеспечены.

В настоящее время общепринятым является мнение о необходимости использовать в системе муниципального управления маркетинг отношений. Стоит отметить, что система эффективного управления межмуниципального сотрудничества не ограничивается выбором лишь парадигмы маркетинга, которые могут включать в себя несколько концепций (например, не менее 15 разнообразных концепций входят в маркетинг отношений). В связи с этим, возникает необходимость также определить конкретную концепцию в рамках парадигмы [144]. Для большинства концепций характерна определенная односторонность, выражающаяся в центрировании на конкретном (единственном) субъекте управления – предприятие, человек, хозяйство и т.д. К тому же ММС предполагает выявление и использование внутренних ресурсов различных участников, начиная от населения и бизнеса до муниципалитета или региона, интересы каждой из групп должны быть учтены. В этой связи, авторы исследования предлагают использовать концепцию маркетинга взаимодополнения, которая является полицентричной, ведь субъектом организационного и управленческого процессов ММС могут выступать все организационно-управленческие уровни [135].

Вместе с этим в настоящее время распространена практика использования отдельных и не взаимосвязанных механизмов обеспечения ММС, которая, по существу, обречена на недостижение эффективных показателей: решение конкретных задач в рамках межмуниципальной кооперации и интеграции требует выбор адекватных механизмов обеспечения.

Подчеркивая вышесказанное, следует отметить, что организация эффективного и продуктивного межмуниципального сотрудничества нуждается в систематизации и развитии механизмов его обеспечения.

В настоящее время отсутствует научно обоснованная система механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества. Для ее построения мы предлагаем дифференцировать существующие механизмы обеспечения межмуниципального сотрудничества по их содержанию на три группы:

- ресурсное,
- институциональное;
- процессное обеспечение.

Выделенные группы и входящие в них механизмы наглядно продемонстрированы на рисунке 1.3.



Рис. 1.3. Группировка существующих механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества (составлено автором)

Как видно из рисунка, в группу ресурсного обеспечения входят такие механизмы, как финансовое, материальное, информационное, кадровое обеспечение.

В свою очередь, вторая группа (институциональное обеспечение) включает такие механизмы, как традиции как институты, организационное, нормативно-правовое обеспечение.

В третью группу (процессное обеспечение) мы предлагаем включить такие механизмы обеспечения, как маркетинговое, управленческое, общественно-политическое обеспечение.

Представленная выше упорядоченную совокупность механизмов в монографии названа системой механизмов обеспечения ММС, организация взаимодействия и взаимодополнения которых определяется комплексным характером самого процесса обеспечения ММС. Для поддержания всей совокупности процессов обеспечения авторами настоящего научного исследования предлагается выделять следующие механизмы: базовые, дополняющие и поддерживающие. Так, при выборе решения какой-либо конкретной задачи местного значения необходимо четкое определение механизмов обеспечения ее выполнения: определяем базовый (основной) механизм и связанные с ним один или несколько дополняющих, а также определяем третий элемент этой системы – один или несколько поддерживающих механизмов.

Применение такой комплексной системы обеспечения ММС можно рассмотреть на примере создания предприятия в рамках соглашения о сотрудничестве нескольких муниципалитетов – соседей: в качестве основного механизма мы предлагаем рассматривать механизм финансового обеспечения. Дополняющими механизмами в таком случае могут выступить кадровое и материально-ресурсное обеспечение. И в завершении, для обеспечения эффективности функционирования системы следует применить и ряд поддерживающих механизмов таких, как маркетинговые и организационно-управленческие.

Следовательно, при реализации проектов межмуниципального сотрудничества, опираясь на поставленные цели и задачи взаимодействия, можно будет создавать конкретную систему обеспечения в виде взаимосвязанных и взаимно дополняющих друг друга механизмов.

Потенциал территорий – возможных или действующих участников межмуниципального сотрудничества, является необходимым условием успешной реализации проекта сотрудничества. И в этой связи, следует отметить такую базовую составляющую любого интеграционного и кооперационного проекта, как конкурентоспособность муниципального образования. Подобная значимость обусловлена в первую очередь тем, что проект сотрудничества в глазах потенциальных участников или инвесторов приобретает наибольшую привлекательность и ожидаемую результативность именно в том случае, когда в числе участников оказывается муниципалитет, обладающий необходимыми конкурентными преимуществами.

Два основных показателя, характеризующих конкурентоспособность МО, о которых необходимо говорить в рамках ММС [58]:

1. Потенциал муниципального образования – участника сотрудничества. Суть показателя заключается в способности проводить успешное соперничество и выигрывает его у конкурентов;

2. Результат или место участника – муниципальное образование, участвующего в проекте ММС. Значение этого показателя заключается в определении тех возможностей использования собственных ресурсов, при котором будет достигаться результат от осуществления сотрудничества.

Для сравнения конкурентоспособности вступающих в проект ММС муниципальных образований авторами настоящего научного исследования предлагается использовать показатель конкурентного потенциала. Конкурентный потенциал в данном случае должен представлять собой совокупность способностей (возможностей) МО – участника сотрудничества на производство каких-либо ценностей и использование своего потенциала для достижения необходимых положительных результатов [58].

Следовательно, для оценки результата конкурентного потенциала МО необходимо применить следующую формулу, определяющую результат  $P$  перемножением величины  $K$  (характеризующего конкурентный потенциал муниципального образования), величины  $I$  (определяющую способность использовать конкурентный потенциал муниципального образования) и величины  $O$  (непредвиденные обстоятельства объективного характера):

$$P = (K * I) + O. \quad (1)$$

Прогнозируемые значения переменных будут изменяться в том же интервале, что и величина показателя  $P$ , а именно:

$$0 \leq K \leq 1; 0 \leq H \leq 1; 0 \leq O \leq 1, \text{ т.е. } 0 \leq P \leq 1.$$

И, если с определением показателя  $K$  вопросов не возникает, то другие –  $H$  и  $O$ , вызывают определенные трудности в нахождении значений. Чтобы упростить данную модель, избежав статистических и методологических препятствий, будем определять результат конкуренции МО через функцию единственной переменной – конкурентный потенциал  $K$ . Следовательно,  $P = F(K)$ .

Учитывая тот факт, что каждый участник сотрудничества является конкурентом, то в терминологию включим понятие конкурент. В таком случае, величина потенциала конкурента будет равняться сумме 2 факторов: уровня развития конкурентной среды участника – МО ( $K_1$ ) и параметров сбалансированности, равномерности развития этой конкурентной среды ( $K_2$ ).

Уровень развития конкурентной среды  $K_1$  образует  $n$  конкурентных преимуществ и качество  $i$ -го вида выразим через  $K_{1i}$ , то получаем следующее:

$$K_1 = \sum^n K_{1f} \quad (2)$$

Через метод подстановки, получаем формулу конкурентного потенциала  $K$ :

$$K = K_1 + K_2 = \sum^n K_{1f} + K_2 \quad (3)$$

Из вышеописанного следует, что величина результирующего критерия  $P$ , необходимо охарактеризовать через функцию переменных ( $K_1; K_2$ ):

$$P = F(K_1, K_2) \quad (4)$$

Ввиду нагроможденности формул и функций, видим целесообразным упростить описанную модель, вследствие чего результат конкуренции МО будет равен суммарному значению показателей отрицательного или положительного прироста численности населения МО в определенном периоде ( $P_1$ ) и роста инвестиций на душу населения в определенном периоде ( $P_2$ ).

Показатель  $P_1$  выражается суммой естественного ( $P_{11}$ ) и механического ( $P_{12}$ ) приростов:

$$P_1 = P_{11} + P_{12} \quad (5)$$

Таким образом, определяем общую величину показателя результата конкуренции МО по формуле:

$$P = P_1 + P_2 = P_{11} + P_{12} + P_2 \quad (6)$$

Вышеуказанная модель конкурентоспособности МО – участников сотрудничества может быть апплицирована не только для определения результата от использования своих преимуществ перед конкурентами, но и для проверки основной теории воздействия уровня конкурентоспособности конкретного МО на привлекательность разрабатываемого проекта ММС.

Различные проекты межмуниципального сотрудничества могут иметь как достоинства, так и недостатки. И прежде, чем выбрать какую-либо интеграционную форму, необходимо оценить их эффективность и результативность. По нашему мнению, именно четкое понимание значения указанных категорий позволит построить грамотную систему оценки результатов межмуниципального сотрудничества.

Прежде всего, необходимо определить область применения и использования указанных понятий. Любое действие имеет цель и результат (эффект): ни один хозяйствующий субъект не станет использовать экономические или социальные инструменты в соответствии с целями деятельности без гарантии их непрямого успеха или окупаемости. В первом случае, целями деятельности хозяйствующей единицы (муниципалитета) могут быть решение задач, не связанных с получением прибыли (например, организация доставки учеников в школу на отдаленных участках территории; создание общего для нескольких небольших муниципальных образований спорткомплекса и т.д.), во втором – деятельность, направленная на получение прибыли.

Таким образом, независимо от целеполагания для любой территориальной единицы свойственно ожидать от комплекса своих действий какого-либо результата или эффекта.

Некоторые зарубежные авторы определяют понятия «efficiency» и «effectiveness», как тождественные, но не равные. Многие акцентируют внимание на различиях данных категорий. Так, в теории управления эффективность часто обозначают термином затратноэффективность (перевод с англ.), чтобы показать связь этих категорий. В большинстве научных работ эффективность

определяется достаточно узко, и означает рациональное с точки зрения затрат использование ресурсов, в то время как результативность – степень, уровень достижения цели при произведенных затратах. Как можно заметить, категория результативности значительно шире.

Современный экономический словарь определяет *эффективность* понятием *результативности* экономических программ и мероприятий, направленных на получение определенного результата или эффекта в соотношении к понесенным затратам ресурсов и факторов, сопровождающим достижение этого результата [8]. Как видим, составители словаря расценивают обе категории как синонимы.

В целом, точку зрения отечественных ученых-экономистов на определение понятия «эффективность» можно выразить выдержкой из работы А.И. Щербакова, где экономическая эффективность определяется соотношением достигнутого результата к производственным издержкам [168].

В соответствии с положениями ГОСТ Р ИСО 9000-2015 эффективность (efficiency) следует понимать как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а результативность (effectiveness) – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов [37].

Данными совершенно конкретными и недвусмысленными определениями необходимо пользоваться во всех сферах деятельности, где на первом месте стоит экономический результат (прибыль, рентабельность, прирост рынка, увеличение объема продаж и т.п.). Вместе с тем использование данных определений достаточно спорно в сфере межмуниципального сотрудничества, где на первое место по праву ставится достижение социальных целей. Не случайно методика оценки эффективности функционирования органов власти на региональном и муниципальном уровнях содержит целую систему различных показателей, в числе которых классическое определение эффективности и результативности занимает далеко не ведущее место. При этом использование указанных методик затруднено именно многочисленностью входящих в систему показателей.

В этой связи интерес вызывает определение эффективности в психологической науке. Вопросам определения эффективности в психологической науке посвящали свои работы Е.А. Климов,

Н.И. Лапина, Я.Л. Коломинский, Р.С. Немов, Э.Ф. Зеер, А.А. Филь, Д.А. Боровиков и многие другие.

Е.А. Климов в своих работах отмечает синонимичность категорий «эффективности» и «профпригодности», т.е. соответствия человека данной области приложения его сил в конкретном временном интервале [67]. Им были выделены основные компоненты профпригодности, включающие в себя определенные качества человека от технических, предметных, до социально-организационных.

Выделением системы определенных качеств, составляющих эффективность работника, занимался в своих работах и Э.Ф. Зеер. Он определял эффективность как профессионализм, как систему внутренних мотивов человека, обладающего определённым набором психических качеств, которые позволяют ему выполнять работу на высоком уровне и добиваться профессиональных успехов [56].

Американский психолог Артур Ребер рассматривает эффективность как способность справиться с окружающей средой, быть компетентным [113]. То есть он придает эффективности характер мотивации соответствовать какому-либо уровню развития, обладания знаниями, навыками, чтобы уметь отвечать требованиям окружающего мира. Иными словами, **эффективность – мотив психологической социализации, стремления отвечать требованиям общества** (выделено нами. – В.П.). В таком ракурсе, по нашему мнению, следует рассматривать и целеполагание потенциальных участников проектов межмуниципального сотрудничества.

Следовательно, эффективность в целом можно рассматривать как систему мотивов, которые заставляют человека или группу людей определить тот вид деятельности (выбор профессии), которые наиболее четко отвечали бы его набору качеств (навыков и способностей, и позволили добиться наилучших результатов (эффекта).

По нашему мнению, данный подход к определению эффективности целесообразно применить для оценки разрабатываемых и реализованных проектов ММС. Так, в качестве субъекта могут выступать сельская администрация, муниципальное образование разного уровня, регион, Каждый участник предполагаемого сотрудничества имеет свой набор сильных сторон, выраженный в наличии конкурентных преимуществ (наличие водных ресурсов, развитая инфраструктура, успешное и перспективное производство и т.д.). В качестве мотивов, которые заставляют субъект участвовать в

проекте ММС, могут выступать стремление усилить свои конкурентные преимущества, получить доступ на новые рынки (в случае, если в сотрудничество вступает регион/муниципалитет с устойчивым экономическим ростом), так и желание улучшить свое социально-экономическое положение, определить и развить свои конкурентные преимущества, получить поддержку в виде обмена опытом и т.д. (данная группа мотивов характерна для участников, не отличающихся экономическим ростом).

На наш взгляд, неопределенность в разграничении зон действия терминов «эффективность» и «результативность» порождает неверный выбор критериев оценки любого действия, включая сотрудничество. Мы предлагаем рассматривать их следующим образом. Результативность межмуниципального сотрудничества представляет собой степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов, определяемых конкретным мотивом цели сотрудничества (улучшение инвестиционного климата, социально-экономических показателей и т.д.).

Эффективность, в свою очередь, представляет собой оценку степени удовлетворенности результатом межмуниципального сотрудничества конкретного участника/участников интеграционного проекта.

Справедливости ради следует отметить, что использование понятия эффективности именно в таком смысле, по мнению Д.А. Боровикова, связано с нечастым использованием данной категории в психологии вообще по нескольким причинам:

во-первых, тесная связь данной категории с количественными единицами измерения: в таких науках, как психология, не поддается определению даже единица измерения, поэтому категория эффективности может быть рассмотрена лишь в самом широком смысле, т.е. отражение общего состояния системы или процесса;

во-вторых, из соображений гуманности, дать оценку личности «неэффективный» не представляется возможным;

в-третьих, субъективность восприятия данной категории [21]. Тем не менее, мы полагаем, что указанные затруднения можно нивелировать, используя в процессе оценки эффективности и результативности межмуниципального сотрудничества экспертный метод, тем более, что оценка в данном случае касается не личности человека, а конкретного проекта, реализация которого вызвана конкретными мотивами, понятными его участникам.

При оценке эффективности межмуниципального сотрудничества следует отметить точку зрения А.В. Алешина, который, проведя анализ и оценку эффективности содействия различных субъектов бизнеса на территории региона, определил эффективность прямой зависимостью результатов взаимодействия (количественных и качественных) по отношению к соответствующим затратам. При этом в краткосрочной перспективе эффективность, по его мнению, приравнивается лишь к финансовым и экономическим показателям исследуемых контрактных отношений, общих программ и проектов. К таким показателям относятся объем продаж, прибыль, рентабельность и прочие. При рассмотрении эффективности в долгосрочном периоде А.В. Алешин предлагает понимать обширную информационную адмиссию – о применяемых технологиях, функционировании рынка, потребителях и продуктах, стратегиях апплицирования потенциала партнеров и прочее [58]. При этом, автор отмечает, тенденцию роста показателя результативности совместного взаимодействия именно во втором ракурсе, обусловлено это качественным развитием важнейших сфер влияния организаций и стратегическим характером потенциальных результатов сотрудничества.

Данная точка зрения, в основу которой положен фактор времени, может быть с успехом использована при оценке эффективности межмуниципального сотрудничества. Иными словами, для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества в краткосрочном периоде должен быть использован непосредственный результат реализации конкретного проекта (прибыль, объем производства или продаж, количество рабочих мест и т.д.). В долгосрочной перспективе эффективность реализации проекта при неизменных затратах (которые уже произведены в краткосрочном периоде) может существенно измениться за счет изменения его результативности в виде создания благоприятного инвестиционного климата, установления доверительных отношений между заинтересованными сторонами, ускорения темпов экономического роста и т.д. Иными словами, эффективность межмуниципального сотрудничества в долгосрочной перспективе будет выше в силу стратегического характера, качественного развития основных сфер влияния.

### **Выводы по первой главе**

1. В связи с недостаточным бюджетным финансированием, муниципальные образования все остро испытывают необходимость в участии в межмуниципальных интеграционных и кооперационных процессах, которые в полной мере следует рассматривать, как катализатор социально-экономического развития нашей страны: осуществление проектов межмуниципальной кооперации и интеграции поможет в сглаживании существующего неравенства в социально-экономического развития регионов за счет усиления конкурентных преимуществ муниципалитетов посредством объединения экономических ресурсов. Выделены предпосылки межмуниципального сотрудничества современной России, определяемые рядом факторов внешней и внутренней среды. Обоснован вывод о необходимости дополнения принципа целесообразности межмуниципального сотрудничества критериев требования соблюдения социальной целесообразности.

2. Предложена авторская классификация видов межмуниципального сотрудничества, позволяющая полнее использовать потенциал взаимодействия заинтересованных сторон в целях реализации задач местного значения.

3. Межмуниципальное сотрудничество представлено различными формами, которые позволяют эффективнее реализовать потенциалы муниципальных образований и установить конкурентные преимущества территорий. Однако, сравнивая зарубежный опыт применения подобных схем интеграции и российскую правоприменительную практику, можно отметить пока еще только намечающиеся тенденции в использовании опыта зарубежных стран, ввиду недостаточной практической деятельности по координированию ресурсов органов местного самоуправления в России.

Особый интерес представляют формы практикуемого за рубежом принудительного межмуниципального сотрудничества, как инструмента эффективного решения ряда задач местного значения. Интерес представляет также практика создания надмуниципальных структур управления в целях реализации совместной деятельности: примером может служить создание межмуниципального органа управления в форме некоммерческой организации – региональное агентство развития. Региональное агентство развития ре-

шает достаточно узкий ряд вопросов местного значения. Такие решения реализуются через проекты, однако агентство вправе заниматься поиском привлекательных инвестпроектов, поддерживать диалог с бизнес-сообществом.

4. Наличие большого числа известных и апробированных видов и форм ММС пока еще не привело к их широкому применению в России. Основная причина подобного положения заключается в отсутствии хорошо отлаженной системы механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества. Предлагается комплексная система механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества.

5. Предложено дифференцировать существующие механизмы обеспечения межмуниципального сотрудничества по их содержанию на три группы, выделяя ресурсное, институциональное и процессное обеспечение. При этом в группу ресурсного обеспечения входят такие механизмы финансового, материального, информационное, кадровое обеспечение. Механизмы институционального обеспечения включает традиции как институты, а также организационное и нормативно-правовое обеспечение. В группу механизмов процессного обеспечения включены такие механизмы обеспечения, как маркетинговое; управленческое и общественно-политическое обеспечение.

Представленная выше упорядоченная совокупность механизмов названы системой механизмов обеспечения ММС. При этом в системе обеспечения межмуниципального сотрудничества выделены базовые, дополняющие и поддерживающие механизмы.

6. Результативность и привлекательность разрабатываемых проектов ММС существенно повышается в том случае, если, при прочих равных условиях, в числе его потенциальных участников будет муниципальное образование, обладающее необходимыми конкурентными преимуществами. Предложена методика оценки конкурентного потенциала муниципального образования. Предложен авторский подход к определению результативности и эффективности межмуниципального сотрудничества

## **ГЛАВА 2. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕСУРСНОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

### **2.1. Направления развития финансового механизма обеспечения межмуниципального сотрудничества**

Злободневная проблема обеспечения межмуниципального сотрудничества – его финансирование. Отсутствие финансовых ресурсов – главная причина срыва самых перспективных проектов. При этом в России имеются немалые средства, которых хватило бы на самые амбициозные проекты. В частности, организации держат на счетах и депозитах в банках почти 28 триллионов рублей, население – еще столько же, и это только в банках, есть еще и наличные сбережения.

Физические лица практически не представлены на рынке ценных бумаг, который, к тому же, чрезвычайно мал. Следует добавить избыточную ликвидность банков, которую они просто держат на депозитах ЦБ, а также огромные, около 500 миллиардов долларов, международные резервы<sup>2</sup>. По крайней мере, половина всех этих средств могла бы быть вложена в социально-экономическое развитие страны.

Однако сегодня существует огромная проблема, связанная с инвестициями: это отсутствие доверия между тремя субъектами рынка – бизнесом, населением и властью. Актуальная проблема финансирования – это повышение доверия населения и бизнеса к инфраструктуре инвестирования. Механизмы реализации государственных решений несовершенны, правила игры на рынке постоянно меняются, риски сегодня трудно просчитать. Поэтому деньги уходят туда, где выгоднее.

Что касается финансирования проектов на уровне муниципальных образований, то при действующей системе межбюджетных отношений здесь ситуация становится еще более сложной. Именно в таких условиях приходится решать вопросы финансового обеспечения межмуниципального сотрудничества. В этой связи возникает задача привлечь для реализации проектов межмуниципального сотрудничества не только бюджетные, но и иные источники средств.

---

<sup>2</sup> Зубов, И. Планы добавленной стоимости // Российская газета. – 3 апреля 2019. – № 72. – С. 11.

В определении направлений развития финансовых механизмов межмуниципального сотрудничества заключается задача данного раздела монографии.

В результате проведенного автором исследования был выделен ряд наиболее перспективных направлений развития финансовых механизмов межмуниципального сотрудничества, представленных на рисунке 2.1.

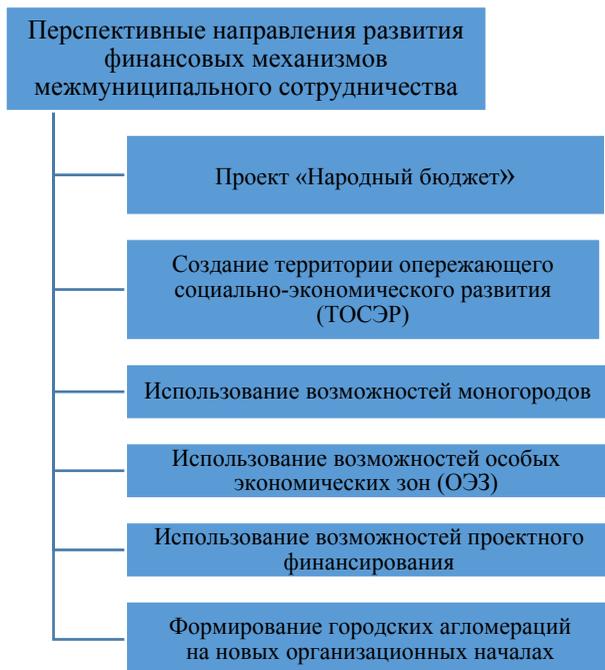


Рис. 2.1. Перспективные направления развития финансовых механизмов межмуниципального сотрудничества (составлено автором)

Одним из перспективных направлений развития финансовых механизмов ММС рассмотрим «Народный бюджет», эффективность которого демонстрирует имеющийся опыт<sup>3</sup>. Привлекатель-

<sup>3</sup> Шулепова, Е. На свои деньги // Российская газета. – 10 октября 2017. – № 228. – С. 18.

ность проекта, а следовательно и ожидаемая эффективность, в глазах населения обусловлена, в первую очередь, возможностью непосредственного участия жителей муниципальных образований в процессе распределения средств, путем формирования и подачи заявок и последующего их направления в районные администрации, затем происходит расходования средств в соответствии с этими заявками, поданными на сайт, посвященный «Народному бюджету», и затем участвуют в конкурсе. Однако, в связи с тем, что на все нужды финансовых или иных средств не хватает, то из всех заявок отбираются самые неотложные.

Стоимость реализации заявки для победителя оплачивается в следующем порядке: 50% за счет средств областного бюджета, 50% состоит из средств местного бюджета, спонсоров, а также населения, на которых приходится 5% от общей суммы реализации проекта. Однако, это не означает, что проекты, не прошедшие конкурс, не смогут быть реализованы: программой предусмотрена подача повторной заявки спустя год.

Масштабы реализации проекта действительно поражают: к примеру, Тульская область реализует 522 вида работ по 481 заявке, стоимость которых составляет 613 миллионов рублей. Финансирование распределено следующим образом: 392 млн. руб. выделены из бюджета субъекта, 114 млн. рублей – из бюджетов муниципальных образований, и на долю спонсоров и населения приходится 107 миллионов. Согласно анализируемым данным, основные направления финансирования составляют ремонты дорог, дворов, подъездов, водопроводов, замена отопительных систем, установка детских площадок, организацию уличного освещения<sup>4</sup>.

В приёмке и оценке результатов окончания работ по проекту также участвуют жители, в ходе чего могут быть выявлены проблемы, недостатки, а также поиск путей их устранения и решения.

Такая программа участия выгодна всем: местные чиновники используют возможности для привлечения дополнительных средств к решению задач местного значения, а население, помимо выражения гражданской инициативы, оказывает влияние на выполнение местными властями своих функций, ввиду вложения собственных средств в реализацию проектов развития муниципалитета.

---

<sup>4</sup> Там же.

Мы считаем, что именно положительный опыт применения вышеуказанного проекта необходимо использовать в рамках ММС. Эффективность применения такого проекта зависит от количества и состава участников – муниципальных образований, совместно использующих различные ресурсы. Помимо финансовых, это могут быть и материальные, а также компетенции и услуги по совместной эксплуатации возведенных объектов при выборе проекта. К тому же, помимо вышеописанных участников в осуществлении проектов могут принимать участие и другие хозяйствующие субъекты, ведущие свою деятельность, как на данной территории, так и за её пределами, заинтересованные в работе в определяемом проектом направлении. Таким образом, финансируемая база проекта и условия для построения эффективного сотрудничества расширяется, как и перспективы передачи возведенных (созданных) объектов в пользование участникам интеграционного проекта в будущем.

Следующим перспективным направлением развития финансовых механизмов обеспечения ММС, по нашему мнению, следует рассматривать проекты и программы, сопряженные с формированием ТОСЭР – территорий опережающего социально-экономического развития. Удачным примером осуществления проекта ТОСЭР служит моногород Тутаев Ярославской области. В городе на особый правовой режим при ведении предпринимательской деятельности могут претендовать бизнесмены и инвесторы, вкладывающиеся в создание и развитие текстильных, пищевых, химических, деревообрабатывающих, фармацевтических производств, а также инвестирующие средства на создание предприятий по выпуску резиновых, пластмассовых, металлических изделий, производства компьютеров, электрического оборудования и выполнения научных исследований.

Указанные преференции учреждены Постановлением о создании ТОСЭР, подписанным премьер-министром страны: льготные налоговые условия, охватывающие такие налоги, как имущественный, земельный и налог на прибыль. В планах отражался размер инвестирования в экономику города равный 5,7 миллиарда рублей<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Труханова, Э. Заходи и стройся // Российская газета. – 10 октября 2017. – № 228. – С. 19.

По мнению автора, создание ТОСЭР в рамках межмуниципальной интеграции и кооперации может служить достаточно эффективным примером и перспективным направлением развития финансовых механизмов обеспечения ММС. Тем не менее, пример ТОСЭР города Тутаев демонстрирует также и необходимость нормативно – грамотного закрепления в уставе организации определенных направлений развития, позволяющих в полной мере использовать синергетический потенциал взаимодополнения. К финансированию проектов ММС следует применить потенциал межмуниципального Фонда поддержки предпринимательства: в подобном Фонде Тутаева заложено 17 миллионов рублей на предоставление микрозаймов под 5,8 процента годовых. Основными кредиторами фонда являются предприниматели – микрозаймы получают 13–20 человек в год<sup>6</sup>. Подобные фонды следует создавать для осуществления наиболее важных проектов ММС.

В Воронежской области разработали нормативно-правовую базу для господдержки инвесторов в Павловске, который в марте получил статус территории опережающего социально-экономического развития. Преференции резидентам ТОСЭР будут оказывать за счет областного и муниципального бюджетов. Так, компании смогут платить страховые взносы по ставке 7,6 процента. Предусмотрена льгота на налог на прибыль: в первые пять лет ставка будет равна пяти процентам, в следующие пять – десяти (в части, зачисляемой в областной бюджет). Налог на имущество организаций в течение первой пятилетки сведут к нулю, еще столько же времени его можно будет уплачивать по ставке 1,1 процента. Земельный налог с резидентов обещают не взимать. Администрация Павловска принимает заявки от инвесторов на размещение производств. Якорным проектом станет строительство мясокомбината – холдинг «Агроэко» намерен вложить 10,8 миллиарда рублей. Еще 480 миллионов может инвестировать фирма «Сладуника», которая собирается перерабатывать в моногороде ягоды, фрукты и овощи.

На заседании региональной инвестиционной комиссии Тульской области были рассмотрены заявки компаний, заинтересованных в работе на территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) «Ефремов», – ООО «Ефремов-Фарма» и

---

<sup>6</sup> Там же.

ООО «Листер». Соглашение о строительстве завода крупнотоннажного производства активных фармацевтических субстанций, получаемых методом биотехнологического синтеза было подписано на международном инвестиционном форуме «Сочи-2018». Предполагается, что в строительство предприятия будет вложено около двух миллиардов рублей. Инвестор создаст около 50 рабочих мест. Второй проект предусматривает строительство завода по производству дезинфицирующих средств. Объем инвестиций – 124 миллиона рублей. В первые пять налоговых периодов с момента получения прибыли резидентов освободят от налога на прибыль, а во вторые пять периодов они будут платить 12 процентов вместо 20, установленных законодательством. Также резиденты ТОСЭР «Ефремов» полностью освобождаются от уплаты налога на имущество в первые пять лет.

По нашему мнению, целесообразно выявлять возможности включения ТОСЭР в проекты, предусматриваемые в рамках межмуниципального сотрудничества. Данный подход позволит не только реализовать цели ТОСЭР, но и содействовать социально-экономическому развитию близлежащих муниципальных образований. Такие проекты могут предусматривать интеграционные связи между заинтересованными сторонами. Аналогичный результат может быть получен в случае включения в проект межмуниципального сотрудничества наряду с моногородами и отдаленных муниципальных образований. Такие проекты могут предусматривать кооперационные связи между заинтересованными сторонами.

Третье перспективное направление развития финансовых механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества связано с использованием возможностей моногородов. В России стартовала новая программа поддержки предпринимателей в моногородах, согласно которой предоставление «бонусов» в виде беспроцентных займов (до 15 лет) в размере от 10 до 250 млн. рублей будет осуществляться для компаний, чья деятельность не связана с работой градообразующего предприятия. Новые рабочие места – главное условие не только социально-экономического развития, но и получения кредита.

Данная мера направлена на увеличение количества предприятий малого и среднего бизнеса в монопрофильных муниципалитетах и

диверсификацию их экономики. Местные институты развития, которым отводилась ключевая роль в участии в нацпроектах на территории городов, занимались организацией взаимодействия с фондом. Однако, средства имеют такую характеристику, как ограниченность, поэтому и кредитов хватит максимум 130 предпринимателям, поскольку в бюджете фонда на 2019 год заложено всего 1,3 миллиарда рублей.

Однако, помимо препятствий с попаданием в число «счастливых», получивших кредит, существуют и организационные проблемы, вызванные обширным списком требований, которым придется соответствовать. На недостаток объемов финансирования и на «токсичность» господдержки – обратил внимание сопредседатель фонда «Сколково» А. Дворкович, подчеркивая дискредитирующий характер недостатка средств на «всю страну».

Однако, существует мнение о предустановленном характере небольших сумм займов в рамках беспроцентного кредитования, рассчитанных на малое предпринимательство, высказанное директором центра поддержки предпринимательства РАНХиГС Е. Дугиной.

Согласно официальной статистике, на территории РФ зарегистрировано 319 моногородов, для которых реализуется сто сорок три мер поддержки. По нашему мнению, столь широкий спектр финансовой поддержки моногородов необходимо использовать в интересах межмуниципального сотрудничества. Наше предложение заключается в поисках возможности включения моногородов в проекты, предусматриваемые в рамках межмуниципального сотрудничества. Данный подход позволит не только обеспечивать развитие моногорода, но и содействовать социально-экономическому развитию близлежащих муниципальных образований. Такие проекты могут предусматривать интеграционные связи между заинтересованными сторонами. Аналогичный результат может быть получен в случае включения в проект межмуниципального сотрудничества наряду с моногородами и отдаленных муниципальных образований. Такие проекты могут предусматривать кооперационные связи между заинтересованными сторонами.

Четвертое перспективное направление развития финансовых механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества – использование возможностей особых экономических зон.

К примеру, в Воронежской области получил одобрение президента страны проект особой экономической зоны на 220 гектарах в Новоусманском районе (рядом с индустриальным парком «Масловский»)<sup>7</sup>.

Площадке под Воронежем присвоят такой статус, несмотря на распоряжение федеральных властей не открывать новые ОЭЗ. Вопрос может решиться в течение двух месяцев, а пока деньги на инфраструктуру начнут выделять из областного бюджета. Проектно-сметная документация готова, до 2022 года на обустройство потребуется 2,9 миллиарда рублей. Подготовить ОЭЗ к строительству заводов власти намерены к концу 2019-го – пользуясь тем, что в «Масловском» инженерные сети уже есть. В особой зоне планируют разместить до 15 предприятий с общим объемом инвестиций более 30 миллиардов рублей, создав около трех тысяч рабочих мест. Первым резидентом стало ООО «Универсал Строй», за ним готов последовать концерн «Созвездие», идут переговоры с рядом других инвесторов. ОЭЗ будет специализироваться на производстве радиоэлектроники и оборудования для атомной отрасли.

По нашему мнению, возможности ОЭЗ целесообразно использовать в интересах межмуниципального сотрудничества. Наше предложение заключается в поисках возможности включения ОЭЗ в проекты, предусматриваемые в рамках межмуниципального сотрудничества. Данный подход позволит не только обеспечивать развитие ОЭЗ, но и содействовать социально-экономическому развитию близлежащих муниципальных образований.

Пятое перспективное направление развития финансовых механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества – использование возможностей проектного финансирования.

Проектное финансирование (Impact Investing) – это финансирование проекта с нуля. Проблема заключается в том, что это высокие риски, и банки на эти риски не идут. В настоящий момент банковский сектор отказывается от проектного финансирования (в большинстве случаев его доля составляет 10–15% портфеля) и фокусируется на инвестиционном кредитовании действующего бизнеса.

---

<sup>7</sup> В Воронежской области создадут ОЭЗ // Российская газета. – 14 августа 2018. – № 179. – С. 13.

«Фабрика проектного финансирования», которую курирует ВЭБ РФ, позволяет привлечь в такие проекты деньги коммерческих банков на стадии вхождения в капитал. Синдикация в этом контексте становится источником и гарантом для участников рынка достаточности объема финансирования при реализации проектных вложений. Также большое значение отводится эффективному отбору проектов, способ субсидирования процентной ставки и качественная отраслевая экспертиза.

Снижение рисков участников «Фабрики проектного финансирования» обеспечивается механизмом синдицирования траншей по схеме 80/20: большая часть (80%) составляют заёмные средства, и 20% вносятся акционерным капиталом.

Организация деятельности «Фабрики» определена схемой, предполагающей на начальном этапе проведение маркетингового анализа Центром компетенции, а также помощь в формировании бизнес-модели. На следующем этапе разрабатывается приемлемый состав сделки и механизм синдикации. Проведение таких мероприятий ложится в компетенцию Центра структурирования. И, завершающим этапом становится контроль исполнения условий сделки, проводимый Центром мониторинга. Результаты должны помочь для актуализации бизнес-модели и финансового плана.

В полномочия ВЭБа также же будет входить и ранжирование проектов согласно уровням риска. Данная мера может быть осуществлена посредством выпуска облигаций, где старшинство является мерилем риска: низкорисковые облигации характеризуются меньшей доходностью (старшие), высокорисковые – с высокой доходностью (младшие). Вероятные возникающие проблемы с погашением купонных выплат ставят под удар, в первую очередь, держателей бумаг с высокой доходностью, в то время как инвесторы с консервативными взглядами будут под большей защитой и к тому же могут рассчитывать на госгарантии, в случае определения риска не реализации проекта крайне высоким.

Зачастую, наиболее консервативными инвесторами становятся страховые общества и пенсионные фонды, которым можно предложить старший транш. Как только уровень риска превысит приемлемый порог – рассматривается вопрос о выделении частичной гарантии государства под такой транш.

Именно вышеописанная схема структурирования позволяет установить наибольшее число инвесторов для реализации проекта.

В начале 2019 года Минэкономразвития опубликовало проект постановления правительства, уточняющего программу «Фабрики проектного финансирования». Документ расширил список отраслей промышленности, представители которых могут подать заявку на получение льготных инвестиционных кредитов. Кроме того, продлен срок подачи заявок на участие от компаний, которые не являются проектными (созданными специально для реализации конкретного проекта).

«Фабрики проектного финансирования» – это новый инструмент поддержки бизнеса, который подразумевает выделение больших льготных кредитов на строительство промышленных предприятий. Кредиторами выступают сразу несколько российских банков и сама госкорпорация ВЭБ РФ. Они предоставляют заемщику так называемый «синдицированный», то есть совместный кредит, величина которого, как правило, гораздо выше той, что может выдать один банк. Государство готово предоставить заемщикам и госгарантии: на это в бюджете до 2020 года выделено 294 млрд. руб. Общий объем финансирования, которое получают прошедшие отбор проекты в первые годы работы «фабрики», оцениваются в триллион рублей.

На получение льготного кредитования могут претендовать проекты стоимостью от 3 млрд. руб., и сроком окупаемости до 20 лет. Как минимум 20 процентов от стоимости проекта должна вложить сама компания. Изменения в программу, внесенные Минэкономразвития, предусматривают, что на получение синдицированного кредита теперь могут претендовать предприятия обрабатывающей промышленности, компании, реализующие проекты развития транспортной инфраструктуры, организации, работающие в сферах строительства, связи, образования, здравоохранения, сельского хозяйства и других отраслях.

На сегодня для участия в работе «фабрики» уже отобраны три проекта:

В Самарской области – проект строительства установки по производству серной кислоты и олеума на площадке компании «КуйбышевАзот», в Тульской области – проект строительства третьей очереди производства метанола.

В Забайкальском крае – строительство горно-металлургического комбината на базе Удоканского месторождения.

По нашему мнению, выбранные проекты имеют значение для всей страны, но они не решают злободневную проблему выравнивания уровня социально-экономического развития в регионах страны, развитие муниципальных образований.

Поэтому, по нашему мнению, подход, подобной «Фабрики проектного финансирования» целесообразно распространить на региональный уровень с целью предоставления синдицированных кредитов актуальным проектам, которые можно реализовать в рамках межмуниципального сотрудничества.

Как и на федеральном уровне, на получение синдицированного кредита могут претендовать предприятия обрабатывающей промышленности, компании, реализующие проекты развития транспортной инфраструктуры, организации, работающие в сферах строительства, связи, образования, здравоохранения, сельского хозяйства и других отраслях. Таким образом, список отраслей практически полностью покрывает все возможные начинания в сфере межмуниципального сотрудничества. Открывающаяся возможность получения льготного кредита на длительный срок позволит оживить многие территории посредством создания новых рабочих мест, активизации деятельности взаимосвязанных производств.

К примеру, можно финансировать проекты инфраструктуры, культурно-бытового и спортивно-оздоровительного назначения, предприятия хранения и переработки овощей, фруктов и картофеля и т. п. Тем самым реализуется программа импортозамещения, создаются новые рабочие места, вовлекается в хозяйственный оборот продукция не только крупных, но и малых сельскохозяйственных предприятий, а также личных подсобных хозяйств, повышаются возможности организации переработки продукции с сокращением влияния фактора сезонности и т.д.).

Полезный опыт делегирования полномочий в области строительства и технического обслуживания автомобильных дорог демонстрирует Германия, где власти федеральных земель для реализации делегированных им функций вправе привлекать частные строительные компании. Такой вид взаимодействия (договор о передаче полномочий) является концессией. В свою очередь, дальнейшее финансирование, в том числе и взносы граждан, чьи дома

находятся по пути строящейся (ремонтируемой) дороги, привлекается уже частными стройфирмами, которые после завершения реализации проекта еще на протяжении пятнадцати лет получают государственное возмещение затрат. Законодательное закрепление прав на обслуживание таких дорог за правительством [66].

В рамках реализации проекта ММС примером может служить, находящийся на территории одного из трёх муниципалитетов, большой спортивный бассейн. Бассейн представляет собой крытый комплекс со всем необходимым для спорта оборудованием и снарядами, душевыми, раздевалками и небольшим тренажерным залом. Следовательно, финансовое бремя на его содержание значительно в бюджете небольшого муниципалитета, поэтому принимается решение о его закрытии. Однако, местное население на муниципальном совете выражает бурный протест и прорабатывается вопрос об избежание закрытия бассейна. В итоге, выдвигается предложение, согласно которому эксплуатация бассейна будет производиться спортшколами и общеобразовательными школами всех 3 муниципалитетов, а расходы по обслуживанию закрепляются в определенном процентном соотношении за каждым участником ММС: муниципалитетами, местными жителями, жителями МО-соседей, спортшколами, участниками пользующимися построенным бассейном.

В 1 Главе научного исследования авторами уже приводились примеры моделей ММС, активно применяемые за рубежом: совместное финансирование расходов участниками межмуниципального сотрудничества, межмуниципальный договор возмездного оказания услуг и создание совместных администраций МО.

Для поддержки АПК в последние годы был разработаны хорошие механизмы: это и льготные инвестиционные кредиты, и капексы (механизм, позволяющий возместить за счет средств федерального бюджета часть прямых затрат, понесенных на создание и модернизацию объектов АПК), несвязанная поддержка, субсидирование. Все эти механизмы можно использовать также в процессе финансового обеспечения проектов ММС.

К числу наиболее многообещающих направлений ММС можно отнести создание городских агломераций на новых организационных принципах. Развитие МО в рамках агломерации приобретает роль значимой части стратегического плана развития крупных и

крупнейших городов. Существует, разработанная Центром стратегических разработок, госпрограмма, ставящая во главу угла агломерационное развитие лишь 16-ти регионов с населением от миллиона и выше, в то время как остальные 69 регионов испытывают актуальную нехватку в грамотных планах развития территории.

На наш взгляд, наиболее эффективным может стать создание союзов, позволяющих достичь особых партнерских отношений и механизмов для формирования всеобщего агломерационного пространства.

Следовательно, совместное использование потенциалов муниципальных образований в целях улучшения социально-экономической ситуации, а также повышения защищённости от любых внешних и внутренних вызовов возможно достичь через обнаружение и применение перспективных направлений развития финансового механизма обеспечения ММС.

## **2.2. Направления развития информационных механизмов межмуниципального сотрудничества**

Ограниченность ресурсов – главная трудность, с которой сталкивается чуть ли не каждый орган публичной власти на муниципальном уровне, при решении вопросов местного значения. Обострило ситуацию и введение разного рода санкций против России со стороны развитых стран. Вместе с тем, в рамках развития местного самоуправления, все более актуальными становятся тенденции, связанные со стремлением к консолидации в различных сферах экономической деятельности, что применимо, в том числе и в становлении и развитии межмуниципального сотрудничества.

Вышеописанные процессы проходят на фоне значительных изменений информационной среды, разработки и внедрения новых информационных технологий – такое явление получило название «цифровой экономики». Стоит отметить, что в данном случае мы говорим не только о цифровой экономике в частности, а о цифровом обществе в самом широком смысле. Российский экономист В.А. Мау объясняет это тем фактом, что в результате развития и применения этих современных технологий, появляется огромное множество новых явлений, процессов, а также, несомненно, и новых трудностей<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Березина, Е. Мау: код экономики // Российская газета. – 18 сентября 2017. – С. 1.

По нашему мнению, все сказанное выше необходимо расценивать как серьезные внешние и внутренние вызовы современности. Единственно верным ответом на эти вызовы должна стать активная политика органов публичной власти, целью которой будет поощрение деятельности, направленной на внедрение инноваций в муниципальных образованиях не только на короткий, но и максимально отдаленный временной лаг.

Многие учёные разрабатывают различные аспекты данной проблемы. В частности, вопросы объединения и совместного использования региональных и муниципальных потенциалов нашли отражение в трудах большого числа ученых [1; 14; 29; 72; 147]. К примеру, как следует из положений диссертационного исследования А.А. Адаменко, для развития региональной экономики мало делать акцент на те факторы развития, которыми пользовались раньше, необходимо развивать сотрудничество в сфере малого предпринимательства главным образом за счет координации усилий на рынке и поиске и объединения внутренних ресурсов. По его мнению, такие направления помогут создать новые точки роста в регионе, способствуют упрочнению взаимосвязей внутренней среды и повышению конкурентоспособности. А диссертационная работа Коробова С.А. уделяет достаточное внимание применению именно ресурсного подхода к совершенствованию системы госрегулирования и поддержки малого бизнеса, как фактора развития региональной экономики [102].

Консолидацию различных ресурсов муниципалитетов территории следует рассматривать катализатором её устойчивого развития и укрепления интеграционности экономического пространства страны в целом. Межмуниципальная интеграция помогает решить экономические, социальные, экологические и иные проблемы. Для описанных целей, как правило, рекомендуется использовать традиционные формы взаимодействия, в том числе: товарообмен муниципалитетов между собой; производственную интеграцию, основанную на специализации и кооперации; формы взаимной интеграции в сфере финансов; эффективное сотрудничество в области технической деятельности и инноваций, инвестиционной деятельности; различные форматы экономического взаимодействия по вопросам совместного освоения, перераспределения и использования различных потенциалов (ресурсный, природный, трудовой и т. д.); развитие и

применение информационных систем; взаимодействие в области развития инфраструктуры (транспорт, энергетика и т. д.) [102].

По нашему мнению, наибольший интерес в разрезе организации и совершенствовании межрегиональных интеграционных связей представляет «Концепция развития межрегиональных связей Архангельской области на период до 2020 года», в которой отражены почти все возможные аспекты межрегиональной и межмуниципальной интеграции. Уровень развития каждой составляющей сотрудничества должен быть приемлемым или достаточным, в противном случае те факторы, которые поддерживали положительные тенденции развития, могут стать причиной потери интеграционных и кооперационных региональных связей и слабым звеном экономики [102]. Так, А.В. Топилин и П.И. Бурак делают справедливый вывод о том, что недостаточная (а в некоторых случаях, и откровенно низкая транспортная доступность) мобильность населения, а также невысокая территориальная и трудовая подвижность населения способствуют снижению территориальной взаимосвязанности страны, ослабеванию процессов информационного, товарного и экспа-обмена [23].

Ввиду необходимости решения ряда задач общерегионального уровня посредством объединения финансовых, материальных, кадровых, научно-образовательных, рекреационных ресурсов выдвигается мнение о целесообразности создания межрегиональных «правительств»<sup>9</sup>.

В этой связи особенно примечателен опыт развитых европейских стран давно использующих различные региональные программы содействия в поиске работы в соседнем муниципалитете, регионе; проводят постоянные межрегиональные семинары для обмена опытом и накопленными знаниями [102].

Важнейшей в деле развития территорий должно явиться межмуниципальное сотрудничество на основе интеграции, кооперации и взаимодополнения, которое станет катализатором роста занятости населения, позволит достичь увеличения поступлений в местные бюджеты, сократить удельные затраты, а также позволит использо-

---

<sup>9</sup> Суходолов, А. Совнархозы в рыночной экономике // Российская газета. – 17 января 2018. – №7471 (8). – С. 5.

вать передовые технологии и оборудование. Реализацией указанного потенциала на уровне регионов должны заниматься специальные органы управления межмуниципальным сотрудничеством, работающие на постоянной основе. Решение вопроса сокращения управленческих расходов на вновь сформированный или модернизированный орган управления, по нашему мнению, лежит в организационной плоскости, поскольку предлагаемый орган управления должен быть гибким, а его оргструктура и штат должны иметь прямую зависимость от объема решаемых задач в конкретный период времени, будь то поиск идей для организации сотрудничества или способствование созданию совместных организаций и их функциональная согласованность.

Межмуниципальное сотрудничество с использованием информационных механизмов обеспечения на основе современных информационных технологий благоприятствует получению коммуникационного, социального и экономического эффекта<sup>10</sup>. Такие ученые и практики, как Л.Н. Бельдеева, Н.А. Берда, О.И. Архипова, Е.Г. Фролова посвятили свои работы необходимости использования современных информационных технологий. К. Перес определяет этап 2010-2025, как «Золотой век», когда цифровая революция способствует вливанию цифровой экономики в традиционную промышленность, и происходит резкий рост интегрального показателя производительности реального сектора<sup>11</sup>. Примечательно, что лишь в стадии зрелости цифровая экономика будет обеспечивать максимальную отдачу.

По мнению авторов исследования, вышеизложенное еще раз убедительно доказывает необходимость своевременного использования технологий цифровой экономики с ориентиром на её жизненным циклом.

В этой связи в данном разделе монографии нами выделены новые перспективные направления развития информационных механизмов обеспечения эффективного межмуниципального сотрудничества, основанных на использовании современных информационных технологий.

---

<sup>10</sup> Грамматчиков, А., Гурова, Т. Золотой век «цифры». Наступает // Эксперт. – 2017. – № 30–33. – С. 10.

<sup>11</sup> Там же.

Наиболее остро при организации межмуниципального сотрудничества стоит проблема необходимости самой разработки стратегического плана развития МО. Актуальность этого положения обусловлена тем, что в большинстве случаев у крупных МО имеются разработанные стратегические планы развития, в то время как у остальных их нет. Это затрудняет разработку концепций и обоснованных рекомендаций сотрудничества [102].

Разработка не формальной, а конкретной и полноценной стратегии развития является примером развития информационных механизмов межмуниципального сотрудничества. Ведь именно возможность ознакомиться со стратегиями друг друга позволяет заинтересованным в сотрудничестве муниципальным образованиям наметить направления, выбрать партнеров, согласовать действия и реализовать их.

Выявить потребности муниципальных образований и бизнеса, удовлетворение которых возможно посредством эффективного межмуниципального сотрудничества, затрудняет лишь отсутствие стратегии развития. Причем, под «угрозой» оказывается даже поиск продуктивных идей межмуниципального сотрудничества.

На рисунке ниже приведены основные виды информационных механизмов обеспечения ММС.



Рис. 2.2.1. Виды информационных механизмов обеспечения ММС

Среди информационных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества важное место занимает такой механизм, как активная экспертиза. Один из примеров использования механизма демонстрирует городской округ Тамбов, где решили провести заочные публичные слушания проекта генерального плана его

развития. Проголосовать за или против изменений, оставить замечания горожане смогут посредством функционала электронного портала госуслуг. К голосованию были допущены все участники, прошедшие авторизацию на портале, проживающие или имеющие собственность на территории города Тамбова. Ознакомиться с проектом генплана было возможно на официальном сайте областного управления градостроительства и архитектуры, а также с помощью информационного ресурса, который ведется Федеральной информационной системой территориального планирования. Голосование продлилось в течение месяца. Тем, кто не пользуется Интернетом, проект был доступен на стенде в управлении градостроительства, туда же можно было сдать письменные предложения. Основное изменение в генплане связано с переходом от точечной застройки к комплексной. На суд граждан были вынесены также правила землепользования и застройки. Итоговый документ размещен во всех официальных источниках, в том числе на упомянутых порталах<sup>12</sup>.

Известен опыт Москвы, где работает программа «Активный гражданин», в рамках которой обсуждаются любые актуальные для жителей столицы проблемы, в том числе и стратегического характера.

Подобные примеры, число которых можно было бы продолжить, позволяют нам сделать вывод о настоятельной необходимости использования активной экспертизы для решения проблем межмуниципального сотрудничества.

Еще одно направление развития информационных механизмов межмуниципального сотрудничества является распространение передового опыта сотрудничества. К примеру, в настоящее время проводится Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика». Конкурс, учрежденный постановлением правительства, имеет не такую богатую историю проведения (лишь с 2017 года), однако, достаточно простой механизм реализации должен привлечь достаточное количество участников: операторами конкурса являются четыре ведомства, которые занимаются сбором заявок и дальнейшим их размещением (в профильных номинациях о лучших муниципальных практиках) на своих сайтах. Всего номинаций

---

<sup>12</sup> Будущий генплан Тамбова обсудят онлайн // Российская газета. – 14 август 2018. – № 177. – С. 13.

четыре, и каждый победитель получает правительственный диплом. Премирование авторов реализуется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджет субъекта, который представляет автор. Финансирование конкурса составляет 40 миллионов рублей, и будет увеличено в разы для того «чтобы его победители получали серьезные гранты, стимулирующие к дальнейшей работе»<sup>13</sup>.

В тоже время, следует отметить, что четыре ведомства – оператора (Минстрой, Минэкономразвития, Минюст России, Федеральное агентство по делам национальностей) все же вызывает определенное неудобство в вопросе и сбора заявок на разных информационных ресурсах, и в вопросе оценки и сопоставления результатов – в целом, сложна организационная сторона. Нельзя не согласиться с позицией А. Турчака, отмечающего необходимость и удобство одного оператора конкурса.

Учитывая планы Федерального собрания по приданию конкурсу более значимого и серьезного характера, подкрепляемых выделением на 2019 год 120 млн. руб., мы считаем необходимым введения в условия конкурса еще одной номинации под названием «Лучшая практика межмуниципального сотрудничества» с выделением победителю серьезного вознаграждения. Информация о проведении конкурса с предложенной номинацией будет способствовать активизации межмуниципального сотрудничества и распространению лучших из его практик.

Еще одно направление развития информационных механизмов межмуниципального сотрудничества связано с совершенствованием прогнозирования. Прогнозы развития муниципальных образований служат важной информацией для разработки проектов сотрудничества и принятия заинтересованными сторонами соответствующих решений. Здесь важно учесть закон рефлексивности, согласно которому заинтересованные субъекты не только воспринимают прогнозируемую информацию, но и предпринимают определенные действия, вносящие изменения в прогнозируемую ситуацию [142].

---

<sup>13</sup> Мисливская, Г. Гранты проверяют на практике //Российская газета. – 14 ноября 2018. – № 225. – С. 2.

Главная задача профессиональных социально-экономических прогнозов заключается не в том, чтобы с максимальной точностью предсказать процесс развития конкретного муниципального образования. Ключевая задача данного механизма – предоставить субъектам, принимающим решения, информацию к размышлению. Таким образом, реальная миссия прогнозирования для решения вопросов ММС – обоснование и увязка всей системы ориентиров развития муниципальных образований с системой действий, предпринимаемых органами публичной власти региона с учетом влияния факторов окружающей среды.

Точность прогноза автоматически возрастает по мере приближения к прогнозируемому периоду. При формировании прогноза на период до трех лет необходимо использование экономического сценария. На муниципальном уровне такой сценарий предусматривает учет параметров развития страны и конкретного региона, а также факторов внутренней среды. При этом параметры экономической политики региона выступают в качестве ключевых показателей сценария.

Используемый в прогнозе сценарий является основой, которая позволяет провести оценку эффективности применения определенной совокупности экономических и политических мер в разрезе общих предположений о развитии страны и конкретного региона. К примеру, в настоящее время ведущую роль играет всеохватывающая оценка эффективности целого комплекса национальных проектов, инициированных указом президента РФ от 7 мая 2018 года, и конкретизированных в Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года. Необходимо установить, в какой степени указанная совокупность проектов способна усилить экономическую динамику и помочь региону и муниципальному образованию приблизиться к заявленным целям социально-экономического развития.

В нашем случае прогнозирование, используемое в качестве механизма обеспечения ММС, сводится к определению совокупности показателей, к описанию сценария развития у муниципальных образований на отдаленную перспективу. Тем самым он дает заинтересованным участникам представление о будущем, что позволяет находить точки соприкосновения между муниципалитетами, которые могут быть положены в основу ММС.

Еще большее влияние на развитие ММС оказывает использование сценария обоснованного долгосрочного прогноза для разработки стратегии развития муниципального образования. В данном случае прогноз превращается в программу развития, конкретных действий конкретного муниципального образования, которая имеет реальные очертания: цель, приоритеты развития, задачи, сроки достижения и т.д.

Ценность социально-экономического прогноза появляется в случае отражения фактической системы взаимодействий в региональной и муниципальной экономике, опираясь на собранные реальные данные. Поскольку система взаимодействий в экономике региона разнообразна, постольку для ее описания невозможно обойтись простыми рассуждениями, и потребует достаточно сложного статистического анализа. Отсюда возникает вопрос: способны ли органы публичной власти региона (тем более, муниципального образования) осилить создание такой сложной и многогранной системы, как прогнозно-аналитического сопровождения принятия решений. К сожалению, текущая деятельность органов публичной власти на региональном уровне, как правило, направлена на краткосрочное решение, что совершенно непригодно в условиях долгосрочного развития.

По-нашему мнению, выход находится, во-первых, в налаживании системы анализа и прогнозирования социально-экономической динамики территории, во-вторых, в использовании в этих целях потенциала экспертного сообщества. Также считаем необходимым установление постоянной дискуссионной площадки о возможностях экономического развития через обсуждение комплексного долгосрочного прогноза развития экономики региона, муниципального образования. Причем важнейшую роль в этом процессе должны играть не представители органов управления, а ученые, экономисты, инженеры, специалисты в конкретных областях экономики региона.

Кроме того, в работе по анализу и прогнозированию целесообразно использовать потенциал вузов. Для этого от органов публичной власти должен быть сформирован заказ на проведение систематического анализа и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований. Для выполнения за-

каза вузы могут создавать творческие группы, включающие преподавателей и студентов, которые будут выполнять конкретные исследования. Результатом такого взаимодействия между вузами и органами публичной власти должны стать не только анализ и разработка прогнозов, но и решение ряда важнейших задач, стоящих перед учебными заведениями. В частности, выполнение работы над конкретными задачами на конкретных материалах по заказу органов власти позволят студентам приобретать необходимые навыки аналитической деятельности, решается также важный вопрос об организации прохождения практики с доступом к необходимому массиву статистической и оперативной информации и составлением отчетов, имеющих реальную ценность. Наконец, тематика и содержание выпускных квалификационных работ будет максимально приближена к запросам практики.

Все сказанное выше полностью согласуется с направлениями развития высшего образования в стране. Бизнес-проекты вместо дипломных работ засчитывают уже в 71 российском вузе. А Госпрограммой «Цифровая экономика РФ» предусмотрено, что начиная с 2019 года выпускники всех вузов страны могут защищать бизнес-проекты (стартапы) в качестве дипломных работ.

Результатом такого подхода должна стать разработка комплексного пространственного прогноза развития региона, что существенно расширит возможности формирования проектов не только добровольного, но и принудительного ММС. Значение развития данного механизма обеспечения ММС определяется тем, что только в случае долгосрочного прогноза можно рассмотреть варианты социально-экономической политики, перераспределяющей во времени ресурсы для нивелирования наиболее значимых угроз, сглаживание ресурсных ограничений развития, гармонизации проводимой экономической политики, рассмотрения различных ее вариантов, что благотворно скажется на качестве жизни населения территорий.

Выявление и согласование общих потребностей, являющиеся основанием для построения межмуниципального сотрудничества, также становится проблемой. С множеством вопросов приходится сталкиваться и при согласовании идей сотрудничества между муниципалитетами, а также при определении потенциальных участников межмуниципального сотрудничества.

Однако решение вышеуказанных вопросов не редуцирует дальнейшие трудности, связанные с процессом реализации согласованных идей межмуниципального сотрудничества. Организация этого процесса требует создания необходимых организационных структур, планирования и координации их деятельности, а также проведения контрольных мероприятий за их исполнением и корректировки усилий созданной системы взаимодействия.

Не менее затруднительным является построение и обеспечение эффективного процесса коммуникаций между участниками интеграционного и кооперационного взаимодействия на всех его этапах. В результате включения в процесс межмуниципального взаимодействия субъектов хозяйствования, объем нерешенных проблем увеличивается, а сложность в их решении заметно усложняется. Устранение возможных противоречий авторы научного исследования видят в дополнительных расходах средств, а также временных затратах и подготовленных кадрах.

Отсюда следует подчеркнуть, что каждый из механизмов обеспечения, как правило, не может эффективно выполнить стоящую перед ним задачу в одиночку. Все они взаимосвязаны. Важно понимать, что воздействие на объект управления может осуществляться не одним, а одновременно несколькими различными механизмами. Воздействие осуществляется в данном временном промежутке в рамках различных проектов и программ. Этим обусловлена необходимость координации действия механизмов, направленных на реализацию целей разнообразных программ.

Наглядным примером может служить реализация одновременно трех программ развития муниципальных образований в Тульской области, одна из которых посвящена решению проблем функционирования 9 территориальных моногородов. В качестве основного постулата, заложенного данной программой, стало развитие малого и среднего предпринимательства<sup>14</sup>.

Тульская область богата малыми историческими городами и поэтому вторая программа касается развития именно малых исторических городов: каждой администрацией области выработана и принята к исполнению стратегия и рабочая программа развития

---

<sup>14</sup> Труханова, Э. Заходи и стройся // Российская газета. – 10 октября 2017. – № 228. – С. 19.

культуры и туризма. Основной упор сделан на развитие малого предпринимательства [102].

Третью программу можно назвать самой сложной, поскольку она посвящена организации межмуниципального сотрудничества объединенных по территориальному, историческому и тематическому признакам малых исторических городов в кластеры с основным направлением – развитие малого и среднего бизнеса.

Учитывая, соотносимость категорий моногородов и большинства малых исторических городов Тульской области, возможен вариант развития трех разных программ развития предпринимательства на территории одних и тех же МО. Этим обуславливается потребность в приведении к определенной общей схеме механизмов обеспечения трёх программ, векторов направленности их действия в разрезе реализации целей комплексного развития определенных территорий.

Указанные трудности и определяют необходимость использования механизмов, должным образом гарантирующих достижение поставленных целей и задач, ориентированных на адресное применение всей совокупности инструментов и способов обеспечения [102].

Каждый из предлагаемых авторами механизмов выполняет определенные присущие ему функции и действуя в рамках своего определенного поля. Логика управления в данном случае проста: окончание операционного поля применяемого механизма при фиксации недостижении цели, устанавливает необходимость перехода на другое поле с другим действующим механизмом. Следовательно, основной механизм, действие которого не было завершено, нуждается в дополнении, осуществляемого другим механизмом.

Однако, если по итогу взаимодействующего применения базового и дополняющего (или дополняющих) механизмов достижение поставленной цели все еще не было достигнуто, то требуется включить в эту цепочку механизма, который можно обозначить, как подкрепляющий.

Приведенный выше пример отражает процесс формирования комплексного механизма обеспечения межмуниципального сотрудничества, результатом применения которого становится не просто набор, а упорядоченная совокупность механизмов, обеспе-

чивающих достижение цели управляющего воздействия в результате совместного использования целого ряда механизмов совокупности. Учитывая тот факт, что период планирования проекта сотрудничества и его осуществления часто бывает крайне зависим от вероятных изменений внутренних и внешних факторов, возникает объективная потребность в управленческой оценке степени реакции на эти изменения, определение уровня отклонений результатов сотрудничества от установленных целей, а также последующей доработки комплексного механизма обеспечения какого-либо определенного проекта сотрудничества [102].

В частности, по цепочке обратной связи субъект управления наделяется актуальной информацией о необходимых ему данных для построения межмуниципального взаимодействия, таких как: новое в региональном и федеральном законодательстве, внесение поправок в нормативно-правовые акты, уточнение прогнозов развития, реорганизация институтов и т.д. Такие сведения должны оцениваться, и при необходимости вносить коррективы в механизмы обеспечения конкретного проекта межмуниципального сотрудничества. Следовательно, делается вывод о необходимости изменения какого-либо из используемых механизмов – базового, дополняющего или подкрепляющего.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить множество различных задач, связанных с решением различных проблем ММС, которые стоят перед субъектами управления. К таким задачам также относится прогрессивная тенденция развития комплексных механизмов обеспечения определенных проектов, к тому же немаловажным является обеспечение целостности механизмов сотрудничества в рамках различных программ и проектов при наличии существенных материальных и временных затрат [102].

В ходе проведенного анализа научной литературы, автором отмечается наиболее развивающееся направление обеспечения эффективной реализации проекта межмуниципального сотрудничества в целях поддержки предпринимательства, по праву можно считать становление и развитие информационных механизмов обеспечения, основанных на использовании и применении разнообразных современных информационных технологий.

В эпоху развития и внедрения технологий в повседневную жизнь граждан нельзя обходить стороной и организационно-управленческую сферу межмуниципального сотрудничества, где для этого имеется множество «плацдармов». Одно из наиболее динамично развивающихся и многообещающих путей формирования информационной составляющей обеспечивающих механизмов ММС – апплицирование возможностей технологии блокчейн.

Сама технология блокчейн существует уже достаточно давно – около 10 лет. Попытки её использования предпринимаются в различных сферах деятельности. Наиболее ярко демонстрирующим широкие возможности применения этой технологии примером может служить банк развития «Внешэкономбанк», который занимается осуществлением совместных проектов с различными федеральными органами исполнительной власти, таким как Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) и Агентство ипотечного жилищного кредитования (АИЖК). К тому же наибольшего внимания, по нашему мнению, заслуживает созданный ВЭБом совместно с департаментом молодежи Центр компетенций блокчейн и цифровой трансформации «Блокчейн-коммуна». Для указанного департамента устанавливалась определенная задача, связанная с решением проблем лесопользования. Итогом деятельности департамента молодежи стало эффективное решение поставленной задачи посредством удаленной распределенной системы участников, среди которых были школьники из пятнадцати городов России. Успешность реализации многих проектов обусловило признание ВЭБа лучшей организацией по развитию технологии блокчейн в 2017 году [102].

Также следует отметить, что в 2018 году в Совете Федерации состоялась Блокчейн Конференция, «Развитие цифровых технологий в современном мире», одной из тем обсуждения на которой – проблема использования блокчейн технологии для государства.

Для наглядной демонстрации различных перспективных вариантов использования технологии блокчейн в рамках ММС на рисунке ниже авторами отражены все эффективные направления. Остановимся на некоторых из них.

Вначале считаем необходимым отметить возможность посредством технологии блокчейн осуществлять поиск идей сотрудничества посредством привлечения широкого круга стейкхолдеров. Это позволит обеспечить социально-экономическое развитие конкретных населенных пунктов с учетом специфики нужд и запросов населения и бизнес-сообщества.

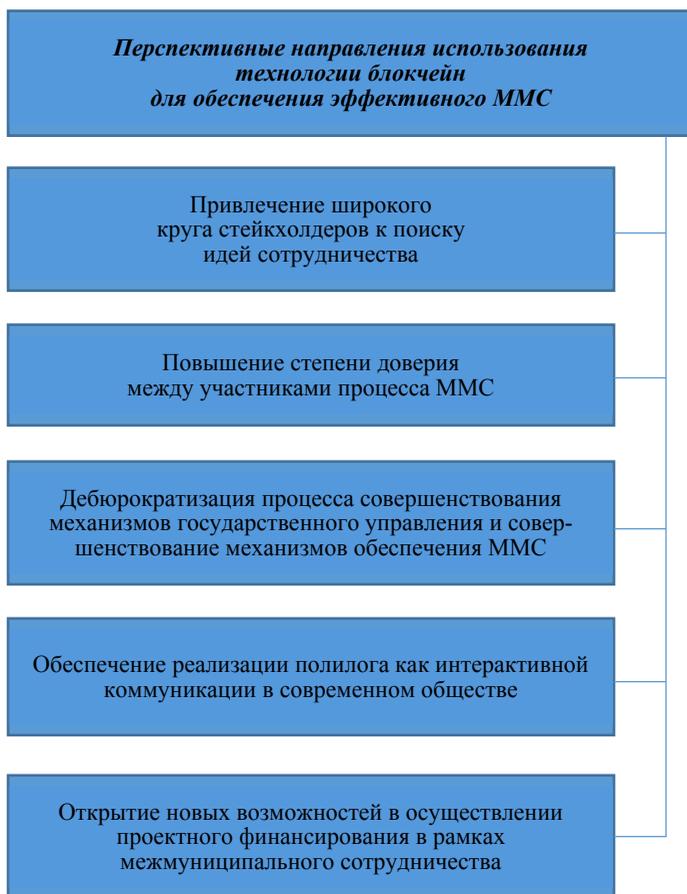


Рис. 2.2.2. Перспективные направления использования технологии блокчейн для обеспечения эффективного межмуниципального сотрудничества (составлено автором)

По нашему мнению, непременно следует осуществлять активное вовлечение молодежи в решение комплекса задач местного значения: современная молодежь является активными гражданами виртуального мира и имеют представление о его возможностях, способствуя генерированию различных инновационных идеи сотрудничества и т.д.

Следующее перспективное направление использования блокчейн-технологии в рамках построения эффективного межмуниципального сотрудничества связано с повышением степени доверия между респондентами. Именно такая форма доверия и является главным преимуществом данной технологии, ведь передача информации происходит непосредственно между участниками.

В-третьих, технология блокчейн позволяет дебюрократизировать процесс совершенствования механизмов государственного управления и совершенствования механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества, в частности. В настоящее время очень активно используется такая опция, как смарт-контракты. На их принципе, по нашему мнению, можно организовать отслеживание исполнения алгоритма механизмов построения межмуниципального сотрудничества. Применение смарт-контракта предполагает, что в системе организован доступ для участников договора, в котором они подписывают контракт и в системе отмечается исполнение обязательств сторон (иногда, этапы исполнения). В рамках применения этой технологии для межмуниципального сотрудничества, считаем возможным записать алгоритм функционирования совокупности механизмов, и при прохождении (выполнении) каждого механизма (набора мероприятий), система будет отмечать исполнение цели межмуниципального сотрудничества. При обнаружении «узкого места» система будет информировать всех участников.

Четвертое перспективное направление основано на способности блокчейна максимально обеспечить реализацию полилога, как форму «онлайн» коммуникации в современном обществе. Данное направление обусловлено способствованием блокчейна к участию не опосредованно, а совместно – совместная разработка информации всеми участниками применения технологии.

В-пятых, технология блокчейн позволяет по-новому взглянуть на возможности проектного финансирования при осуществлении проекта ММС: механизмы блокчейна могут упростить процедуру

поиска и вовлечения инвесторов для цели осуществления проекта. К тому же каждый из вкладчиков сможет получать точный и своевременный отчет о стадии реализации проекта сотрудничества [102].

Вместе с тем технология блокчейн имеет ряд общеизвестных ограничений. Поэтому целесообразно использовать тьюринг-неполные смарт-контракты, которые не требуют платы и более безопасны. Необходимо использовать закрытые блокчейны. Известными примерами являются Ripple, HyperLedger, еще ряд систем. В них доступ контролируется конкретным администратором, что изначально важно для госуправления. Вместе с тем отобранные и допущенные в систему участники процесса совершенствования механизмов могут контролировать друг друга, гарантировать целенаправленную и согласованную работу. Здесь применимы алгоритмы консенсуса, призванные бороться с неким неправильным использованием сети. Именно такие системы подойдут для использования органами государственного управления.

Так, Waves, крупнейшая блокчейн-платформа в СНГ, запускает смарт-контракты, которые не являются тьюринг-полными. Они ограничены в своих возможностях таким образом, что они могут сделать процентов 90 того, что можно сделать в Эфириуме без введения всяческого газа, без оплаты за выполнение смарт-контрактов [169]. Закрытый блокчейн способен предоставить органам публичной власти возможность получить в процессе совершенствования механизмов управления заданную транспарентность, дешевизну транзакций, а также контролируемость.

Также с целью использования современных информационных технологий мы предлагаем обратить внимание на использование такой технологии блокчейн, как KSI. Подобную технологию применяют на государственном уровне в Эстонии. Опыт именно этой страны интересен в первую очередь тем, что практически во всех важных государственных сферах активно применяются продвинутые информационные технологии: в банковском секторе, биржевой торговле, медицине, нотариате. Опираясь на возможности технологий, Эстония построила впечатляющую систему хранения и обмена информацией между госаппаратом государства – Единую систему. Для доступа к ее возможностям каждый гражданин создает единый

аккаунт, который доступен для «взора» всем службам. Особенность блокчейн-технологии KSI позволяет обеспечить масштабные проверки подлинности данных, а также не позволяет «редактировать» или «стирать» их извне, тем самым практически полностью нивелируя возможность кражи данных хакерами, последствий системных сбоях или действия вредоносных программ.

Подобная технология могла бы обеспечивать безопасность будущей системы обмена информацией между государственными органами и межведомственными структурами и предоставления данных населению и бизнесу.

По нашему мнению, применение технологии блокчейн дает возможность существенно ускорить, упростить и удешевить процесс выявления дисфункций механизмов, разработку предложений по их совершенствованию и гармонизации, а также принятию заинтересованными сторонами согласованных решений по обновлению действующих механизмов государственного управления.

### **2.3. Развитие материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества**

Способность осуществлять и апплицировать синергетические возможности интеграционной составляющей различных видов ресурсов органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов является важным и довольно многообещающим направлением развития территорий, представленным ММС. При этом использование финансовых механизмов обеспечения ММС – наиболее простой и очевидный путь. Однако в различных муниципалитетах разные условия, поэтому не всегда целесообразно акцентировать внимание на данном механизме. По нашему мнению, не менее перспективным направлением разработки и реализации проектов ММС может стать использование механизмов материально-вещественного их обеспечения. Суть таких механизмов заключается в готовности муниципальных образований к совместной эксплуатации действующих или создания новых материально-вещественных объектов на основе объединения принадлежащих им ресурсов.

Развитие материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества предполагает расширение практики и совершенствование подходов к совместному использованию имеющихся материальных ресурсов, производственных

средств различного назначения, реализации конкретных проектов. К примеру, совместное строительство актуальных сегодня предприятий по переработке твердых бытовых отходов; строительство и эксплуатация объектов дорожной инфраструктуры местного значения; совместное использование школьных автобусов и т.д.

С целью развития материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества целесообразно использовать такую форму взаимодействия муниципальных образований, как межмуниципальное хозяйственное сотрудничество. Осуществление данной формы взаимодействия происходит через создание юридических лиц путем совместного формирования. Нормы Федерального Закона №131-ФЗ предлагают реализовывать экономическую направленность ММС через учреждение хозяйственных обществ, ЗАО, ООО, АНО и фондов. Однако, стоит отметить, что наделение таких организаций полномочиями органов местного самоуправления законом не предусмотрено.

Примером использования указанных выше возможностей может служить предложение по развитию системы хранилищ и производств по переработке овощей, картофеля и фруктов. В последние годы сельское хозяйство стало одним из драйверов экономического развития. В частности, страна вышла на первое место в мире по экспорту зерна. При этом в 2018 году по объему валютной выручки экспорт зерна сравнялся с аналогичным показателем Рособорнэксперта. И здесь очень важно подчеркнуть, что достигнутый успех был обеспечен не только за счет роста производства зерновых, но и за счет развития инфраструктуры, включая объекты для хранения, перевозки и переработки зерна.

На фоне проводимой политики импортозамещения в стране заметно вырос также интерес к производству овощей, фруктов и картофеля. В ряде регионов юга страны появились предприятия, демонстрирующие комплексный подход к ведению хозяйства. Однако практика показывает, что «узким местом» на пути достижения аналогичного успеха по-прежнему является нехватка современных хранилищ и предприятий по переработке продукции. В результате произведенная в сельском хозяйстве страны товарная продукция уже к январю-февралю не выдерживает конкуренции по качеству с импортной продукцией, резко возрастают потери.

Причина в том, что товаропроизводители, как правило, разоблены, пытаются самостоятельно решать стоящие перед ними проблемы по развитию инфраструктуры, что в условиях нехватки собственных средств и высоких цен на кредитные ресурсы сделать очень трудно. В результате отсутствия необходимой инфраструктуры до российского потребителя не доходит огромный объем доброкачественной, экологически чистой продукции, созданной в аграрном секторе страны. Не случайно солидная доля потребности в овощах и картофеле удовлетворяется населением посредством производства в личном подсобном хозяйстве, где каждый решает проблему хранения исходя из собственных возможностей.

Возникает закономерный вопрос: сколько средств уходит в стране на «организацию» подобного способа производства и хранения, сколько реально стоит единица реализованной после хранения продукции. Можно, конечно, считать, что это дело каждого гражданина в отдельности, однако по большому счету – это дело государственного масштаба, так как налицо факт низкой производительности труда.

Еще одна проблема – потери в процессе хранения, которые представляют прямой вычет из созданного в стране ВВП. По словам К. Маркса, снижение потерь действует так же, как и рост производительной силы общественного труда. Иными словами, снижение потерь произведенной продукции, к примеру, на тонну, равноценно производству тонны продукции. Вместе с тем, затраты на производство и хранение единицы продукции могут существенно различаться. Данные различия влияют на формирование хозяйственной политики в отношении производства и хранения, причем затраты рассматриваются в обратно пропорциональной зависимости. Если производство значительно дешевле хранения, то проще отказаться от дорогостоящих хранилищ, и наоборот.

Как было подчеркнуто выше, назначение материально-вещественных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества заключается в совместном создании и /или использовании заинтересованными муниципальными образованиями принадлежащих им материально-вещественных объектов.

В качестве конкретного примера подробно рассмотрим один из вариантов использования материально-вещественного механизма

обеспечения межмуниципального сотрудничества: совместное строительство и эксплуатация фрукто-, овоще-, картофелехранилищ.

Спрос на отечественные фрукты значительно возрос после ввода санкций в 2014 году. Специалисты отмечают, что в этой сфере активно идет процесс импортозамещения. Необходимость использования данного направления приобрело особую актуальность в нынешнем году, для которого характерен большой урожай яблок в регионах ЦФО. Так, в Рязанской области ожидается, что урожай яблок превысит 1,5 тысячи тонн. В Тульской области с учетом садов населения прогнозируют сбор яблок в 30-35 тысяч тонн, что превышает на 50 процентов уровень 2017 года. В Калужской – около 25 тысяч тонн<sup>15</sup>.

Хороший урожай остро обозначил существующие проблемы. Одна из них связана с реализацией продукции. Так, у крупных хозяйств есть договоры с торговыми сетями о поставках своей продукции. Они способны соблюдать стандарты, что является ключевым условием в реализации яблок, поскольку торговля некондиционный продукт не берет. Остальные по-прежнему продают яблоки на сельхозрынках и ярмарках выходного дня.

Проблемы с реализацией обостряются в хозяйствах, где плохо организовано хранение. Хозяйства, имеющие холодильник, закладывают собранный урожай на хранение, и продавать не спешат, что позволяет исключить потери из-за низких цен на продукты местного производства в сезон сбора. Таким образом, вторая проблема связана с необходимостью урожай сохранить.

В крупных хозяйствах хранилища, как правило, есть. Но современных холодильников, позволяющих обеспечивать товарный вид и вкусовые качества яблок, не так много. К примеру, в Тульской области ежегодно собирается от 22 до 30 тысяч тонн семечковых культур. А мощность имеющихся холодильников – порядка семи тысяч тонн. Строительство новых современных хранилищ тормозится их высокой стоимостью. Поэтому далеко не каждое сельскохозяйственное способно самостоятельно решить проблему строительства современных хранилищ, получить необходимые инвестиции.

Кроме того, не следует забывать о том, что далеко не вся продукция производится и будет в обозримом будущем производиться

---

<sup>15</sup> Щепкина, А. По три рубля //Российская газета. – 25 сентября 2018. – № 213. – С. 19.

подобными крупными предприятиями. Так, в Калужской области более семидесяти процентов площадей, занятых многолетними насаждениями, – это сады населения, а сельхозпредприятия дают лишь один процент всего объема плодово-ягодной продукции. На личные хозяйства Рязанской области приходится 82 процента плодов и ягод. В Тульской области в общем объеме урожая семечковых культур более половины дают сельхозпредприятия и фермерские хозяйства<sup>16</sup>.

Люди готовы сдавать свой урожай на реализацию, переработку, но яблоки у населения почти нигде не принимают. Хотя перерабатывающие предприятия постепенно появляются. К примеру, в рязанском «Авангарде» делают яблочные чипсы и ягодное варенье, а «РУДО-СОФТ ДРИНКС» производит яблочные десерты без консервантов.

При этом выращенные в зоне ЦФО обладают конкурентными преимуществами: нагрузка пестицидами на плоды значительно меньше, чем у импортных. Если в центре России опрыскивают сады восемь-десять раз, из них четыре раза до цветения, то в Польше – 25-30 раз за сезон; в Италии – до 40 раз<sup>17</sup>. К сожалению, несомненное преимущество отечественной продукции в цене и экологичности не работают в полную силу вследствие отсутствия хорошей инфраструктуры для сохранения урожая

Выход, по нашему мнению, состоит в межмуниципальном сотрудничестве на основе использования материального механизма его обеспечения. Предложение заключается в необходимости строительства силами нескольких заинтересованных муниципальных образований современных хранилищ. Такие хранилища должны быть использованы для приема продукции не только у фермеров, но и самодеятельного населения с перспективой организации на базе данных хранилищ перерабатывающих предприятий. Здесь уместно вспомнить о развитой сети заготовительных и перерабатывающих предприятий потребительской кооперации, которая с

---

<sup>16</sup> Щепкина, А. По три рубля // Российская газета. – 25 сентября 2018. – №213. – С. 19.

<sup>17</sup> Там же.

успехом справлялась с указанными проблемами хранения, переработки и реализации излишков продукции, произведенной на конкретной территории.

Важно подчеркнуть, что реализация подобных проектов позволяет максимально использовать финансовые механизмы обеспечения межмуниципального сотрудничества, поскольку участие муниципальных органов власти гарантирует использование различных преференций как регионального, так и федерального уровня, которые не предоставляются бизнесу напрямую.

Кроме того, стратегический подход к решению данной проблемы позволяет по-иному взглянуть на главный сдерживающий фактор: высокая стоимость строительства хранилищ. Дело в том, что экономия потерь выращенной продукции равносильна увеличению ее производства, что с точки зрения народного хозяйства оправдывает повышенные затраты на строительство хранилищ.

Например, 70-е года показали, что наша страна приняла стратегически неверное решение: взяв за основу критерий *min* приведенных затрат, создатели стратегических разработок допустили десятилетнее отставание (или даже полную задержку) ввод технологий в индустриальное применение при обеспечении процесса хранения фруктов в регулируемой газовой среде. Данная технология успешно прошла опытное применение на Орловской плодово-ягодной станции, демонстрируя значимое сокращение потерь продукции на хранении.

До настоящего времени в выборе и обосновании мер развития кардинальным образом ничего не изменилось, но появились системы определенных показателей и критериев, помогающих при этом выборе. Однако стоит отметить, что указанная проблема крайне актуальна в современных условиях, поскольку именно хозяйственный расчет выступает мотиватором для отраслей и предприятий в выборе проектов развития. Поэтому нам очевидна необходимость учета народнохозяйственного подхода: посредством государственного регулирования становится возможным стирание описанной тенденции и смена ориентиров регионов и МО для достижения показателей деятельности, связанных не только с прибылью.

Издержки и преимущества (потенциал) – важнейшие факторы планирования, определяющие различные варианты проектов хра-

нилищ. Многовариантное сравнение возможно путем расчета величины совокупных *удельных издержек в расчете на единицу хранения продукта* ( $Y$ ), которую мы считаем следует использовать в качестве критерия эффективности выбора конкретного проекта хранилища. В соответствии с ним лучшим является вариант, имеющий минимальные удельные издержки в расчете на единицу хранения.

Создание и эксплуатация хранилищ определяются 3 видами издержек. Начать следует с затрат на строительство хранилища ( $R$ ), которые могут быть действительно огромны, но в тоже время в совокупных издержках – малозначительны. В них входит: организация маркетинговых исследований, формирование альтернативных проектов, подготовка технической документации на разработку хранилища, экспертиза и выбор лучшего проекта хранилища и т.д. Таким образом, все вышеописанные ресурсы дают возможность выбрать один из разработанных вариантов – лучший вариант, и включаются в стоимость выбранного для строительства объекта. Однако при проведении расчетов на хозяйственный год показатель  $R$  учитывает лишь амортизацию за год, а не всю сумму капиталовложений.

Второй вид издержек – удельные издержки, связанные с эксплуатацией хранилища ( $X$ ), являются основными и значительными в совокупных издержках. В них отражаются все затраты, обусловленные использованием хранилища по его непосредственному назначению.

К тому же в процессе эксплуатации хранилища возникают разного рода потери количества и качества хранимого продукта, отнесенные к объему. Эти потери объединены понятием удельных потерь ( $U$ ).

Специфичность таких издержек обусловлена, с одной стороны, их объективностью, поскольку в хранимом продукте протекают различные биохимические процессы, на них воздействуют различные факторы внешней среды и т.п. С другой стороны, возникновение потерь в процессе хранения не носит обязательный характер. Идеальное хранилище может свести всякого рода потери за счет использования в процессе хранения современных технологий. Необходимо подчеркнуть, что в результате объем сохраненного продукта можно расценивать как соответствующее увеличение его производства.

Отсюда следует важный вывод: реализация подобного проекта позволяет оптимально распределять собранный урожай между такими направлениями, как хранение и переработка.

Во-первых, можно будет определить объем заложенной на хранение продукции, которая предназначена на обеспечение ее потребления в период между сезонами с учетом заданного уровня сохранности.

Во-вторых, можно будет с достаточной точностью определить объем продукции, которую необходимо направлять на переработку как в сезон сбора урожая, так и для обеспечения загрузки мощностей перерабатывающих продукцию предприятий.

В-третьих, здесь необходимо подчеркнуть еще один эффект, который делает проект уникальным с позиций межмуниципального сотрудничества. По нашему мнению, реализация проекта, с использованием методики оценки эффективности хранения, предложенной в [137], позволяет не только оптимально распределять выращенный и собранный урожай, но одновременно решает важнейшую задачу эффективности межмуниципального сотрудничества: обеспечение удовлетворенности проектом населением, проживающим на территории, охваченной данным проектом.

Речь идет об эффекте в результате возможности максимального вовлечения в хозяйственный оборот производимого на данной территории продукта, включая личные подсобные хозяйства населения, садоводческие некоммерческие товарищества и т.п., что будет сопровождаться ростом доходов сельского населения и повышением степени его удовлетворенности ММС. Кроме того, эффект повышения удовлетворенности населения будет вызван социально-психологическим аспектом реализации данного проекта, то есть положительной оценкой его результатов сельскими жителями, на ментальном уровне привыкшими бережно относиться к урожаю, выращенному своими руками. Как было обосновано нами в первой главе, критерий степени удовлетворенности должен быть положен в основу оценки как эффективности ММС в целом, так и каждого из проектов, реализуемых в рамках ММС.

Для достижения указанного эффекта при выборе проекта хранилища предлагается использовать следующий формализованный метод, представленный в [137].

Особенность применения указанного метода заключается в понимании существенных различий в экономическом содержании критериев затрат и потерь (в отличие от обычного подхода, предполагающего суммирование этих показателей). В связи с этим мы считаем необходимым разделять затраты, сопряжённые с эксплуатацией хранилища, на два элемента ( $X + U$ ), и представлять совокупные удельные издержки ( $Y$ ) на его строительство и эксплуатацию в виде:

$$Y = R + X + U \quad (7)$$

Именно оптимизацию издержек по строительству и эксплуатации при выборе среди альтернативных вариантов проекта удастся достичь путем применения такого деления на этапе планирования. Существующие экономические условия, характеризующимся смещением внимания на ёмкие и в то же время экономичные методы ведения хозяйственной деятельности, обстоятельный подход к определению издержек приобретает весомое значение.

В соответствии с вышеописанным необходимо принять во внимание характер взаимосвязи понятий затрат на хранение и потерь: они характерны для разных сторон процесса. Так, непосредственные затраты на осуществление стратегической цели включают ресурсы, направленные (и использованные) на достижение результата. Одновременно, потери, характеризующие полученный в ходе достижения цели результат, прямо зависимы от величины ресурсов, израсходованных на хранение. Таким образом, получаем  $U = f(X)$ .

Данная зависимость может быть описана функцией:

$$U = ae^{bX}, \quad (8)$$

При этом показатель  $a$  характеризует  $\max$  потери при полном недостатке предотвращающих усилий; коэффициент  $b$  определяет относительную скорость изменения потерь к результату предотвращения усилий; основание натурального логарифма  $e$  равняется 2,187.

Следовательно, характер показателя совокупных удельных издержек на строительство и эксплуатацию хранилища нельзя определять исключительно арифметической суммой потерь и затрат. Совокупные удельные издержки – это сложная функция, произведенная от затрат на непосредственное хранение продукта:

$$Y = R + X + ae^{bX} \quad (9)$$

Модель демонстрирует изменение совокупных издержек (СИ) по отношению к изменению затрат на непосредственное хранение: так, одна часть СИ имеет прямую зависимость от направления и объема изменения затрат на непосредственное хранение, в то время как другая часть СИ, а именно сопровождающие хранение потери, постепенно уменьшаются от уровня  $\max$  при недостаточности предотвращения до уровня  $\min$ . Итогом таких «манипуляций» становится следующая тенденция: рост величины затрат на хранение вызывает снижение СИ в начале, затем – их рост. Другими словами, функция совокупных затрат на строительство и эксплуатацию хранилища имеет в определенной точке минимальное значение.

Определение оптимума характеризуется расчетом результата приравнивания к нулю первой производной функции, определяемой формулой 12, от величины показателя  $X$ . Решение позволит увидеть, как минимизируются удельные совокупные издержки строительство и эксплуатацию хранилища при величине затрат на непосредственное хранение, равной:

$$X = \frac{1}{a} \ln\left(-\frac{1}{ab}\right). \quad (10)$$

В целях практического применения модели выявляется потребность в нахождении 2 величин – превентивных затрат «а» и скорости снижения потерь при увеличении превентивных затрат «b», а затем определяется регрессионная зависимость между этими величинами.

Динамический анализ демонстрирует следующую тенденцию: значительное отклонение (повышение или понижение) затрат на строительство и использование хранилища от оптимального уровня ведет к увеличению совокупных издержек, в то время как незначительное отклонение – не меняет величину совокупных издержек. Тенденция объясняется тем, что при осуществлении дополнительных превентивных затрат ведет к одновременному снижению потерь.

Из вышеописанного можно сделать вывод: управление нуждается в определенной свободе выбора, выраженное в наличии определенного количества вариантов каждого проекта (в том числе проекта хранилища), близкого к оптимальному проекту.

Вышеописанная модель позволяет определить величину относительных совокупных издержек, в то время как для определения абсолютно оптимальных издержек строительства и эксплуатации хранилищ нами предлагается определять через расчет степени удовлетворения общественных потребностей. Суть такой меры заключается в том, чтобы повысить превентивные издержки для цели улучшения показателей сохранности продукции, экономия от которых имеет важное значение и действует аналогично увеличению производительности общественного труда.

Стоит отметить невозможность безмерного увеличения затрат для обеспечения сохранности продукции в процессе хранения. Отсюда вопрос оптимизации совокупных издержек сводится к тому, чтобы установить, до каких пределов население муниципальных образований может считать экономически выгодным увеличение превентивных затрат и совокупных издержек, иными словами – достижение наилучшего количественного и качественного показателя.

Для нахождения такой точки оптимизации необходимо брать в расчет эффект, получаемый местным сообществом в результате предотвращения потерь, о котором было сказано выше. Эквивалентом данного эффекта предлагается считать экономию, получаемую в результате сокращения величины потерь. Как отмечалось выше, размер экономии находится в прямой зависимости от волатильности превентивных затрат: сумма экономии от сокращения потерь для местного сообщества становится равной стоимости производства сохранного ресурса при бесконечно малой величине превентивных затрат, в то время как повышение превентивных затрат будет способствовать уменьшению суммы экономии до 0.

При этом, на увеличение уровня превентивных затрат влияет образование экономии при сокращении потерь ресурсов. Разница между суммой экономии от сокращения потерь и нарастающим уровнем превентивных издержек определяет максимально допустимые затраты. Эта разница становится равной 0 в точке абсолютного оптимума, в то время как к своему минимуму подходит уровень потерь. Таким образом, затраты на сохранение ресурсов будут больше, чем экономия в результате сокращения потерь при достижении указанного равенства. Этим обуславливается убыточность

дополнительного расходования средств, направленных на сохранность ресурсов.

При учете уровня экономии в результате сокращения потерь, величина удельных совокупных издержек на строительство и эксплуатацию хранилища будет определяться по формуле:

$$Y = R + X + ae^{bX} - [(C - K_3X)], \quad (11)$$

где  $C$  – стоимость производства ресурса;

$K_3$  – коэффициент, определяемый уровнем изменения суммы экономии при изменении превентивных затрат.

Решение полученного уравнения относительно параметра  $X$  путем приравнивания первой производной (14) к 0, получаем модель:

$$X^0 = \frac{1}{a} \ln \left( -\frac{1-K_3}{ab} \right), \quad (12)$$

Как видно из модели, величина  $X^0$  будет отражать уровень удельных затрат на реализацию оптимальной социально-экономической стратегии развития.

Приведенный выше пример выбора лучшего проекта хранилища основан на использовании лишь одного вида ресурсов. Между тем, в процессе использования материально-вещественного механизма ММС в данном случае могут быть задействованы различные виды ресурсов. Поэтому в расчетах следует учитывать величину  $C_i$ , где  $i = 1, 2, \dots, m$ .

Тогда формула (14) приобретает следующий вид:

$$Y = R = X + ae^{bX} - \sum_m^1 [(C_i - K_{3i}X)], \quad (13)$$

а оптимальный проект будут обеспечиваться при уровне удельных затрат на непосредственное хранение, равном:

$$X^0 = \frac{1}{a} \ln \left( -\frac{1-\sum K_3}{ab} \right). \quad (14)$$

Следовательно, стабилизация социально-экономической ситуации МО посредством консолидации соседствующих территориальных потенциалов достигается благодаря механизмам определения и использования ресурсов ММС.

Аналогичные направления применения механизмов материально-вещественного обеспечения ММС существуют в случае, к

примеру, совместного участия в строительстве объектов инфраструктуры, предприятий по производству продукции, переработке сырья, отходов, приобретения и использование сырья, материалов, оборудования, приобретение или создание компьютерных программ создание общих производств с обоснованием их эффективности.

Нами предлагается также конкретный проект сотрудничества между тремя муниципалитетами Орловской области с использованием материально-вещественного механизма обеспечения.

На рисунке 2.3 представлены три потенциальных участника ММС с указанием основных производственных интересов и предпосылок к организации межмуниципального сотрудничества.

Муниципалитет 1 – Малоархангельский район. Кирпич в Малоархангельском районе делали всегда. Ещё в начале 19 века в селе Александровском было построено первое промышленное предприятие в уезде – кирпичный завод. С тех пор прошло немало лет, но в 2001 году был заложен первый камень в фундамент стройки Малоархангельского завода по производству керамического кирпича, однако до сих пор проект не реализован.

На территории Малоархангельского района расположены и частично разрабатываются месторождения тугоплавких глин, суглинков и песков строительных. В ходе проведения тендерных процедур определяется победитель на право пользования недрами участков данных месторождений.

Потенциальные участники ММС



Рис. 2.3. Поле потенциальных участников ММС

Еще один интересный инвестиционный проект – Малоархангельский машиностроительный завод. История завода начинается в 1978 году, когда предприятие относилось к оборонной индустрии СССР. В 2009 году завод был единственным производителем томных вилочных погрузчиков завышенной проходимости на местности СНГ, была проведена полная модернизация станочного парка предприятия, освоены новые виды продукции, проведен капитальный ремонт имеющихся производственных площадей, готовятся к введению в эксплуатацию новые объекты, проходят работы по предстоящей модернизации и унификации вилочных погрузчиков.

Областными властями была обещана поддержка. Однако в 2015 году завод признан банкротом. Имущество распродано в счет погашения задолженности кредиторам. Производственная площадь находится в частной собственности.

Муниципалитет 2 – Мценский район, представляющий наиболее промышленно развитую территориальную единицу. На территории района добываются песок, известняк, суглинки, щебень, гравий; функционируют агропромышленные и промышленные предприятия; индустриальный парк, Функционирует ООО «Мценский завод по обработке цветных металлов», основными направлениями деятельности которого являются производство металлопроката и медных сплавов. Имеется развитая инфраструктура.

Муниципалитет 3 – Покровский район. На территории района добываются суглинки и известняк строительный. Действует предприятие ОАО «Пневмоаппарат», основным видом деятельности которого является производство гидравлических и пневматических силовых установок и двигателей. Кроме того, предприятие занимается производством электромонтажных работ; производством санитарно-технических работ; оптовой торговлей лакокрасочными материалами, листовым стеклом, санитарно-техническим оборудованием и прочими строительными материалами; а также оптовой торговлей.

Между тремя муниципальными районами возможны следующие варианты сотрудничества.

Вариант первый – кооперация. При его реализации основной целью может стать увеличение производства керамического кирпича. Для увеличения производственных мощностей разрабатываемых сырьевых ресурсов Муниципалитета 1 недостаточно, поэтому Муниципалитет 2 будет поставлять Муниципалитету 1 сырье по оптовой цене (в рамках договора о сотрудничестве). Муниципалитет 3 будет оказывать услуги Муниципалитету 2 по подготовке сыпучего сырья к перевозке в Муниципалитет 1 посредством пневмонасосов своего производства, а также осуществлять техническое обслуживание и ремонт своего оборудования.

При реализации данного варианта сотрудничества не требуется существенных вложений капитала, переориентации или репрофилирования имеющихся производств. Каждый участник задей-

ствуется свои преимущественные направления деятельности и получить прибыль. Необходимость усиления преимуществ несущественно либо отсутствует.

Второй вариант – интеграция. Реализация данного варианта потребует больших усилий и разработок, нежели вариант кооперации. Разнообразны возможности удовлетворения потребностей всех участников от совместного использования ресурсов: они варьируются от общей сети сбыта, перевозки до строительства объектов общего пользования. Чтобы наиболее отчетливо подчеркнуть разницу подходов, рассмотрим следующее. Во всех трех Муниципалитетах ведется разработка и добыча строительных материалов (известняк, песок, глина и др.), которые реализуются как на внутреннем региональном рынке, так и на межрегиональном. Известно, что многие небольшие строительные фирмы Московской области ищут поставщиков сырья в близлежащих субъектах. В этом случае Мценский район наиболее удобен в качестве потенциального участника таких сделок. В рамках интеграционного соглашения возможна реализация следующих основных вариантов сотрудничества:

а) Муниципалитет 2 участвует в крупных тендерах на реализацию строительного сырья от лица всех трех участников соглашения, и при определении его победителем организует общую сеть поставок строительных материалов посредством общей логистической сети, хранение осуществляет Муниципалитет 2 на своей производственной площади;

б) Муниципалитеты заключают договор сотрудничества, при котором нанимается посредник для общей сети сбыта. Интеграция участников канала товародвижения является одним из необходимых условий сокращения издержек и повышения конкурентоспособности товара.

Усиление конкурентных преимуществ в обоих случаях за счет установления более тесных партнерских отношений с участвующими Муниципалитетами ощутимо. Все участники понесут определённые издержки (на привлечение посредника), но получают новые доли рынков сбыта и облегченную процедуру организации сбыта.

Третий вариант – смешанный. Этот подход включает в себя признаки первого и второго подхода – удовлетворение общей потребности на основе совместного распределения производства ценности.

Предлагается рассмотреть следующие основные возможности его использования. Наиболее предпочтительной общей потребностью для всех участников в рамках подхода может стать выход на новые рынки и значительное усиление конкурентных преимуществ. Здесь следует определить, что является преимуществом для каждого участника. Так, для Муниципалитета 1 – это увеличение объемов производимого кирпича. Способом реализации этой цели (в рамках данного подхода) станет заключение соглашения с Муниципалитетом 2, партнером и крупным поставщиком сырья и измельченной породы. Таким образом, Муниципалитет 1 сможет увеличить нагрузку на собственные производственные мощности, а Муниципалитет 2 сможет обоснованно увеличить объемы добываемого сырья, тем самым способствуя разработке месторождений и выход на рынки сбыта Муниципалитета 1. Для Муниципалитета 2 основной целью может стать именно выход на новые рынки. Мценский район уже давно сосредоточил на своей территории значительное число строительных магазинов и производств, а близкое расположение к рынкам Москвы и Московской области дают возможность увеличить объемы продаж собственной продукции. В данной связи для данного участника наиболее выгодным результатом сотрудничества может стать общая логистическая сеть, организованная через посредника и объединяющая рынки сбыта Муниципалитета 1 (сырье, переработанная порода, обработка боя керамического кирпича Муниципалитета 1 для дальнейшего производства отощителя) и Муниципалитета 3 (обработка сырья, металлопрокат). Таким образом, участники понесут издержки на привлечение посредника, но выиграют долю строительного рынка участников сотрудничества. Для Муниципалитета 3 целью может стать увеличение производственных мощностей предприятия по производству пневматических аппаратов (в частности, насосов) и выход на рынки других муниципалитетов. В этих целях будет организовано соглашение на организацию перевозок между муниципалитетами-участниками посредством пневмонасосов собственного производства, его ремонт и техническое обслуживание. А также организованы закупки (по оптовым ценам или сниженным ставкам) металлопроката Муниципалитета 2.

В ходе реализации третьего варианта сотрудничества каждый его участник вынужден пойти на уступки (сниженные цены для

участников, организация посреднического сопровождения логистических решений и т.д.), но и смогут усилить собственные конкурентные преимущества, выйти на рынки муниципалитетов-участников, а также организовать производство нового продукта (например, отошитель).

Таким образом, для реализации проекта, в котором заинтересованы все три муниципальных района, а также органы управления региона, необходимо выбрать наилучшую из форм взаимодействия.

Разработка и апробация методики, которую автор предлагает использовать для выбора лучшей формы взаимодействия между муниципальными образованиями, будет осуществлена в п. 3.3 монографии.

### **Выводы по второй главе**

1. В качестве главного направления развития финансовых механизмов обеспечения ММС в монографии рассматривается возможность участия проектов ММС в финансировании в рамках реализуемого с 2020 года Государственной программы комплексного развития сельских территорий.

2. Развитие финансовых механизмов обеспечения ММС в монографии также связано с использованием возможностей ОЭЗ, ТОСЭР, «Фабрики проектного инвестирования», программы развития моногородов, модели софинансирования.

3. Важнейшим направлением развития материально-вещественного обеспечения механизма обеспечения ММС является использование возможностей совместного создания и/или эксплуатации различных материально-вещественных объектов. В их числе можно назвать строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, культурно-бытового и спортивно-оздоровительного назначения, предприятия хранения и переработки овощей, фруктов и картофеля и т. п.

4. Развитие информационных механизмов обеспечения ММС рекомендовано осуществлять на основе технологии блокчейн, разработки прогнозов и стратегий развития территорий муниципальных образований на отдаленный период с ориентацией на реализуемые национальные проекты, использования возможностей экспертного сообщества, а также передовых практик межмуниципального сотрудничества.

## **ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ И ПРОЦЕССНЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

### **3.1. Развитие институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества**

#### **3.1.1. Развитие нормативно-правовых механизмов обеспечения ММС**

Как показывает проведенное исследование, существуют различные направления развития институциональных механизмов обеспечения ММС. При этом под институтами подразумеваются системы, создаваемые для выполнения необходимых функций по обеспечению эффективной жизнедеятельности субъектов общественно-экономических отношений.

Одно из направлений предполагает развитие нормативно-правовых основ управления межмуниципальным сотрудничеством. Второе направление связано с созданием новых и совершенствованием функционирования существующих формальных и неформальных организаций, которые призваны заниматься проблемами межмуниципального сотрудничества.

Рассмотрим направления развития механизмов, которые формируют правовую основу обеспечения межмуниципального сотрудничества.

Одно из направлений связано с адаптацией к российским реалиям зарубежных моделей ММС, описанных в предыдущих главах научного исследования: совместное финансирование расходов, договор возмездного оказания межмуниципальных услуг и формирование общих администраций.

По нашему мнению, важным направлением развития институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества является использование опыта Воронежской области, где в 2018 году впервые направили в местные бюджеты 10% от поступлений по специальным режимам налогообложения (ЕНВД, УСН, налог по патентной системе, единый сельхозналог)<sup>18</sup>. Тем самым муниципа-

---

<sup>18</sup> Ткачева, Т. Подбросить на развитие // Российская газета. – 7 августа 2018. – № 171. – С. 22.

литеты получили часть сборов от малого и среднего бизнеса, работающего на их территории. Суммарно это составило около 74 млн. руб., на каждый район придется от 700 тысяч до 2 млн. руб. При этом деньги можно будет тратить на поддержку и модернизацию малых предприятий в своем муниципалитете. Это позволит повысить сбор налогов по упрощенным системам, так как бизнес увидит, на что идут его деньги.

Стимулированию развития в районах малого бизнеса в реальном секторе экономики будет способствовать пилотный проект создания производственных микрорайонов. Он предполагает полный цикл поддержки – от обучения предпринимателей до вложений в модернизацию инфраструктуры из местного бюджета и работы, направленные на налаживание кооперации с крупными предприятиями.

Тем самым, в Воронежской области закладываются институциональные основы перспективного проекта межмуниципального сотрудничества, который целесообразно рекомендовать для использования в регионах России.

Важный этап в развитии межмуниципального сотрудничества закладывается в настоящее время путем внесения в Госдуму проекта поправок в закон о местном самоуправлении. Отход от двухуровневой системы начался в 2017 году, когда был отменен ряд критериев, которым должны были соответствовать городские округа: компактность, шаговая доступность, преобладание городского населения и т. д., что позволило начать процесс преобразования территорий в городские округа.

Согласно закону № 62-ФЗ, принятому в 2017 году, вводилась необходимость создания городских округов в муниципальных образованиях. Данная попытка взять под контроль мелкие сельские поселения могла бы стать нормой, если бы навязываемое постепенное поглощение близлежащих муниципалитетов для укрупнения городских поселений не было бы так бездумно. Речь шла о тех территориях, которые находились рядом, но принципиально отличались почти по всем аспектам жизнедеятельности, начиная от исторических связей и заканчивая экономикой региона. Таким примером стала Челябинская область, где в течение нескольких предшествующих лет областное правление проводило референдумы в попытках направить мнение местных жителей в сторону формального объединения территории. Что показательно, даже обещания выделить дополнительную финансовую помощь на эту затею не

увенчались успехом. Опыт был признан неудачным, закон 2017 года не принес существенных улучшений.

В начале 2019 года снова заговорили об изменениях муниципального законодательства. Основным нововведением станет введение еще одного – восьмого, типа муниципального образования – муниципальный округ. Суть выделения этого типа заключается в искоренении практики появления городских округов на полностью сельских территориях. Следовательно, происходит становление принципиально новой законодательной основы совершенствования процесса ММС.

Согласно вводимым поправкам, муниципальный округ будет представлять объединение трех и более населенных пунктов, которые имеют общую территорию, но не являются муниципальными образованиями, местное самоуправление в них осуществляется населением непосредственно и (либо) через выборные органы государственной власти. Следует подчеркнуть, что новый закон не предусматривает обязанности объединять все муниципальные образования в муниципальные округа: как отмечается, это возможно лишь по объективным социальным, экономическим, инфраструктурным причинам.

Уже в смысле вышеуказанного понятия мы видим разницу с предыдущим законом: закон 2017 года предполагал присоединение мелких сельских поселений к уже существующему городскому округу, в 2019 году – это объединение нескольких поселений в одно муниципальное образование – муниципальный округ.

Авторы поправок справедливо считают, что объединение населенных пунктов путем создания муниципальных округов позволит экономить бюджетные средства, направить освободившиеся средства на реализацию назревших проблем, касающихся непосредственных вопросов функционирования новой формы хозяйственной организации. Также отмечается сокращение числа чиновников, создание предпосылки для разработки единого генерального плана и сбалансированного развития территории, обеспечение единых тарифов на услуги ЖКХ, на транспорт, единых правил благоустройства, единого подхода к налоговой политике и т.п.

На наш взгляд, муниципальный округ позволит решить не только проблему раздутости штата местных чиновников, но и приблизит разрешение вопроса с полномочиями муниципалитетов –

уберет дублирующее нормативно-правовое поле, поможет разрешить вопрос дисбаланса возложенных на муниципалитеты функций по закону № 131-ФЗ и ресурсов органов местного самоуправления. В подавляющем большинстве, именно эти вопросы отличаются остротой, поскольку у небольших сельских поселений (зачастую, дотационных) нет возможности решить злободневные вопросы населения, не то, что выполнить обязательные требования по, например, мобилизационной подготовке.

Появится также возможность снять часть бумажной работы с глав поселений, предоставив им возможность заниматься реализацией мероприятий по решению вопросов местного значения.

Несомненным плюсом станет и консолидированный бюджет муниципального округа, в рамках которого скорее удастся реализовать отложенные проекты небольших поселений. Также среди плюсов стоит отметить и значительное упрощение алгоритма разработки межмуниципального контракта, поскольку теперь (в случае нахождения нескольких участников в границах муниципального округа) количество сторон договора сократится.

Вместе с тем нельзя не отметить и главные недостатки закона. Во-первых, практика муниципального управления свидетельствует о тенденции навязывания губернаторами областей различных законодательных нововведений. Даже в случаях, когда указанные новшества носят рекомендательный характер или обозначены как «при наличии следующих условий», руководство областей стремится оказаться «пилотами» проекта и повсеместно навязывает его практическую реализацию. К сожалению, переломить тенденцию почти невозможно. В то же время, она чревата негативными последствиями для всех в равной степени: для губернатора при отсутствии реальных предпосылок для реализации – провалом и потерянными финансовым и административным ресурсами; для глав поселений – нагрузкой на должностной персонал, лишними промежуточными отчетами по реализации или затруднениям при реализации проектов и отсутствием возможности решения актуальных местных вопросов; для местного населения – неразберихой в вопросах управления, распределения средств и «навязывания» проектов развития. Все это ведет к возникновению у населения чувства социальной несправедливости.

Во-вторых, нежелание местных чиновников отдавать власть. Пожалуй, эта проблема более глубокая, поскольку при объединении муниципалитетов финансовая и административная нагрузка должна сократиться в несколько раз.

В-третьих, важно подчеркнуть, что эффект от создания муниципальных округов будет достигнут, если будет подкреплён справедливым балансом между расширением полномочий местной власти и их финансовым обеспечением, что указанные поправки, к сожалению, не гарантируют.

В рамках предложенных нами мероприятий по созданию Агентства обеспечения развития межмуниципального сотрудничества и выполнению его функций, в частности, ведению ЕИ-САММС, хотелось бы отметить следующее. При объединении поселений по территориальному, историческому, экономическому, социальному, культурному и другим признакам у потенциальных инвесторов исчезает необходимость согласования действий с главой каждого муниципального образования какого-либо межмуниципального проекта, предполагающего размещение или задействование нескольких территорий.

Ещё одно направление развития нормативно-правовых механизмов касается практики заключения договоров с местными сообществами. На западе они активно применяются в последние двадцать лет. Суть механизма заключается в подписании соглашения (договора, контракта) между участниками межмуниципального сотрудничества, включая представителей бизнес-сообщества, которые могут быть заинтересованы в разработке и реализации конкретных проектов на межмуниципальном уровне.

Условия контрактов могут быть разные, но главное в контрактах, чтобы жители увидели пользу для своей жизни как на ближайшую, так и отдалённую перспективу. Поэтому здесь важно видение будущего территории и участвующих в ММС на долгосрочную перспективу, которая будет работать не только на нынешнее, но и будущие поколения жителей муниципальных образований. Главное при заключении подобных контрактов заключается в том, чтобы население муниципальных образований, интересы которых затрагиваются, в полной мере понимало получаемую пользу в результате реализации конкретных проектов.

Это должно быть закреплено в юридических документах, к примеру, в правилах землепользования, застройки. В том числе и свободных участков (межселенных территорий). И через несколько лет с жителями совместно решать, как использовать данную территорию для актуальных на данный период времени задач.

В качестве законодательной основы заключения подобных контрактов можно использовать Гражданский кодекс, в котором предусмотрена возможность заключения так называемых «непоименованных договоров». В соответствии с Гражданским кодексом, заключенный «непоименованный договор» является юридически действительным, несмотря на то что такая форма договора не предусмотрена законом. Иными словами, стороны, заключившие «непоименованный договор», имеют юридически закрепленные права и обязанности. В случае нарушения какой-либо из сторон обязательств по договору потерпевшая сторона может рассчитывать на защиту своих прав в судебном порядке, включая наложение и последующее взыскание штрафных санкций. В таких договорах можно предусмотреть как денежные, так и натуральные компенсации жителям муниципалитетов в случае потерь в ходе реализации проекта, соглашения о социальных льготах (программа обучения для новых рабочих мест, льготы при оплате услуг, создаваемых объектами инфраструктуры), определенных отчислений от прибыли в пользу социальных объектов на данной территории (на развитие школ, детских садов, поликлиник, больниц и т.п.).

Такие договоры можно заключать для закрепления межмуниципального сотрудничества, предусматривающего участие органов публичной власти, некоммерческих организаций, местных товариществ собственников, кооперативными организациями и т.п.

В западных странах для заключения подобных договоров существуют специально разработанные формы. К примеру, в США – это отдельная корпорация по развитию сообществ (CDC), которых насчитывается около пяти тысяч. Они широко используются при проектировании и реализации крупных инвестиционных проектов в муниципалитетах страны. Более того, есть прецеденты, когда инвестор не получал разрешение на начало работы при отсутствии договора с местным сообществом.

Так, социальные вопросы относятся к числу важнейших среди перечня вопросов местного значения, которые призваны решать муниципалитеты. В отличие от сложившейся в России практики, во

многих странах мира социальные услуги за счет бюджетных денег предоставляют не только государственные, но и коммерческие организации, что создает конкуренцию в этой сфере. Основное предложение Правительства РФ заключается в расширенных возможностях негосударственных организаций, связанных с оказанием социальных услуг. Одобрение инициатива получила на заседании правительственной комиссии по законопроектной деятельности, а соответствующий законопроект был рассмотрен на одном из заседаний правительства в июле 2018 года.

По нашему мнению, принятие данного нормативно-правового акта не только создаст одинаковые основания и условия в ведущих отраслевых сферах экономики региона для государственных и частных учреждений и компаний. Местные органы власти смогут отбирать компании в ходе конкурса, в котором будут участвовать и государственные, и частные организации. Кроме того, осуществление принципа «деньги следуют за потребителем» в социальной сфере обусловлено участием потребителя услуг в выборе исполнителя услуги.

Весь спектр вышеописанных мероприятий неизбежно должен повлиять на положительный тренд в развитии конкурентной социальной среды, что, в свою очередь, повлечет увеличение качественной составляющей процесса оказания услуг. Каждая структура получит свои бонусы: для коммерческих компаний появится возможность участия в бюджетном распределении, а для государственных и муниципальных структур – мотивация к улучшению рабочего процесса.

Принятие указанного законопроекта мы рассматриваем как одно из направлений развития институционального механизма обеспечения ММС, поскольку создает возможность создания заинтересованными муниципалитетами межмуниципальных негосударственных организаций по оказанию социальных услуг на своей территории. Такой подход будет способствовать созданию более крупных организаций, что существенно повысит их конкурентоспособность по сравнению с государственными структурами. Кроме того, создание межмуниципальных негосударственных организаций по оказанию социальных услуг предполагает участие в их учреждении местных жителей, что повысит роль потребителя в выборе исполнителя услуги, и должно положительно сказаться на качестве оказываемых услуг.

### 3.1.2. Развитие институтов межмуниципального сотрудничества

Как было отмечено выше, второе направление развития институциональных механизмов обеспечения ММС связано с созданием новых и совершенствованием функционирования существующих организаций. Рассмотрим наиболее перспективные из них, выявленные в процессе исследования.

Вначале, следует отметить роль существующей Ассоциации муниципальных образований Орловской области, которая курирует проблемы функционирования МО в области. Ассоциация занимается содействием становлению и развитию местного самоуправления в области с учетом интересов проживающего здесь населения. Также к интересам Ассоциации относится создание предпосылок для успешного и эффективного применения норм Конституции Российской Федерации, федерального и областного местного законодательства; формулирование, гарантия и отстаивание совместных интересов хозяйствующих субъектов области; кооперационное регулирование и организационное взаимодействие хозяйствующих субъектов разного уровня с муниципальными объединениями и организациями федерального и международного масштаба. К тому же Ассоциация занимается содействием в решении проблем социальной напряженности и увеличению показателя уровня жизни населения МО области.

Таким образом, можно отметить, что вопросы организации межмуниципального сотрудничества, как института развития территориальных отношений не входят в исключительную компетенцию Ассоциации.

К тому же съезды проводятся не реже 1 раза в год: проанализировав представленные отчеты о заседаниях за 2018 таких заседаний было 3, 1 из которых – участие в совещании советов муниципальных образований Центрального федерального округа в Воронеже. Но ведь вопросы ведения ежедневной деятельности муниципалитетов не должны «ждать» очередного ежегодного собрания, а решаться порой незамедлительно.

В 2015 году возникла необходимость в создании органа специальной компетенции для рассмотрения ряда инициативных вопросов о наделении различными статусами муниципальных образований Орловской области. В этих целях была создана Комиссия по

рассмотрению вопросов, связанных с территориальной организацией местного самоуправления в Орловской области (далее по тексту – Комиссия). Комиссия создавалась на основании принятого Закона Орловской области от 30 ноября 2015 года № 1881-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с территориальной организацией местного самоуправления в Орловской области».

Из вышесказанного мы можем сделать вывод о том, что понятие «территориальной организации местного самоуправления» в соответствии с целями функционирования Комиссии ограничены лишь вопросами изменения границ и статусов муниципалитетов. Подобный узкий подход также не позволяет правильно выстроить и организовать взаимодействие муниципалитетов, выгодное в первую очередь им в частности и области в целом – межмуниципальное сотрудничество.

К тому же, путь заседаний и съездов стремительно уходит в прошлое, поскольку в эпоху цифровизации все больше приобретает актуальность электронное взаимодействие всех участников процесса кооперации и интеграции.

Следует отметить, что в настоящее время развитие цифровых технологий диктует пути развития всех правительственных и межведомственных институтов. И в этом вопросе стоит отдельно рассмотреть стремительное развитие концепции «Электронное правительство», в оригинале e-government.

Концепция e-government возникла на Западе, как способ обеспечения повышения эффективности и прозрачности работы государственных структур с использованием современных компьютерных и информационных технологий, в конце 1990-х годов. Как и сейчас, электронное правительство предполагало исключение личных встреч, посещений, явок граждан в госорганы для получения справок и информации, а лишь посредством электронных запросов и заявлений через эффективное использование сети Интернет и других новых технологий. При этом сама концепция e-government сопровождалась концепцией сервисно-ориентированного государства, то есть государство выступает как институт, предоставляющий определенные (если не все) виды услуг.

Несомненным плюсом указанной Концепции является ее всеобъемность: она охватывает взаимодействием различные уровни такие, как «госорганизация – сотрудники»; «госслужбы – граждане»; «государство – частные компании»; «госорган – уровень самоуправления».

По мнению авторов исследования, развитие всех вышеописанных отношенческих связей в конечном итоге должно привести к увеличению эффективности работы госаппарата, что несомненно скажется и на положительной динамике экономического роста в регионе и стране.

Исследования в области развития e-government отмечают прямую зависимость категорий уровня развития страны и степени внедрённости концепции. Эту зависимость постоянно измеряют и составляют специальный рейтинг E-government Readiness Index.

Следуя мировым тенденциям в повсеместном внедрении опыта E-government, российская практика взяла на вооружение положения Концепции и разработала целевую программу «Электронная Россия». Основные условия этой программы закреплены постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

Однако, реализация программы обнажила множественные проблемы и нестыковки: существование информационных систем в том или ином виде отмечалось уже к началу 21 века, однако пользователями были лишь определенные ведомства, что значительно ограничивало круг лиц, имеющих доступ к содержащейся информации. В тоже время, другие ведомства получали информацию, которой владели первые, посредством запросов на бумажном носителе, что предполагало регламентированные сроки ее представления. Такое положение сильно затягивало процесс обмена информацией. К этому прибавлялось и дублирование информации, возникающей в результате параллельного накапливания разными ведомствами.

Постепенно с 2002 года программа по развитию Электронного правительства в России несколько раз редактировалась, постепенно нивелируя все вновь всплывающие недоработки и нестыковки.

Логическим продолжением Концепции стала национальная программа «Цифровая экономика», в рамках которой предполагается, что 7 из 10 государственных услуг для граждан и бизнеса к 2024 году должны предоставляться в цифровой форме.

Участие Российской Федерации в цифровизации должно происходить повсеместно в регионах, поскольку именно для регионов – это наиболее сложная задача.

С целью ускорения экономического роста, в частности за счет организации эффективного межмуниципального сотрудничества

необходим институт, который сможет эффективно использовать механизмы обеспечения ММС с ориентацией на использование таких передовых технологий, как электронное правительство. В этих целях мы предлагаем в аппарате Губернатора создать Агентство обеспечения развития межмуниципального сотрудничества (АММС, Агентство), статус которого приравнивался бы к такому правовому институту, как департамент. Целью АММС будет содействие в выработке стратегических и тактических решений ММС в рамках проектов комплексного развития территорий. К функциям АММС следует отнести, в первую очередь, информационное обеспечение реализуемых решений, нормативно-правовое регулирование интеграционных и кооперационных проектов, а также последующий и предшествующий контроль. Все эти функции необходимо закрепить в положениях Постановления Правительства области (Приложение А).

Вопрос финансирования всегда особенно остро встает при формировании новой структуры. Мы предлагаем осуществлять финансирование деятельности Агентства за счет нескольких статей доходов:

- средства, выделяемые областью;
- средства в рамках федерального субсидирования;
- средства, полученные от выполнения таких функций Агентства, как обобщению и передаче подученной информации о социально-экономическом, интеграционном, кооперационном и ином потенциале определенной территории Орловской области, услуги по составлению маркетинговых обзоров и другие виды услуг, имеющие отражение в тексте Положения об организации Агентства.

По нашему мнению, инструментом информационного обеспечения ММС должен стать официальный сайт, посвященный работе Агентства – Единая информационная система Агентства обеспечения развития межмуниципального сотрудничества (далее также – ЕИСАММС).

Автором научного исследования предлагается включить следующие разделы в эргономику сайта:

- 1 – общий;
- 2 – потенциал МО Орловской области;
- 3 – экспа-база;
- 4 – форум.

«Общий» раздел будет носить ознакомительный и регламентирующий характер. В данном разделе размещается информация (Постановления и Распоряжения Правительства Орловской области) о порядке работы на сайте, интеграции с другими площадками и т. д.; расписание регламентных работ; доступ к необходимым компонентам (программное обеспечение) для работы в Личном кабинете ЕИСАММС; законодательные и нормативные акты и вспомогательные материалы.

Второй Раздел должен быть самым объёмным и полезным разным участникам: населению, предприятиям, инвесторам и т. д. В него будет входить несколько подразделов:

1. В подразделе 1 будет представлена информация, касающаяся паспорта муниципального образования: исторические, экологические, биологические, природно-географические, статистические и другие характеристики потенциала территории. К тому же, будет приведена карта производств и заводов, фирм, предприятий каждого МО с характеристикой деятельности, применяемых технологиях, ресурсах и т.д. Иными словами, все то, что может понадобиться потенциальному участнику или инвестору для организации сотрудничества.

Однако стоит учитывать и запрет на размещение в общем доступе некоторых данных для обеспечения их конфиденциальности. Данная норма закреплена п.5 ст. 4 и п.1 ст. 9 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Стоит отметить, что часть вышеописанной информации на текущий момент доступна на официальном сайте Администрации Орловской области.

2. Подраздел 2 «Заявки» должен обеспечивать поддержку сервиса запроса информации на получение статистической или бухгалтерской информации предприятия или завода. Сама заявка будет предоставляться в электронном виде с отображением цели получения данных. Оформить заявку возможно после предоставления следующих документов: для юридических лиц необходима копия паспорта лица, имеющего право на получение такой информации; для физических достаточно копии справки с места работы или учебы, подтверждающий факт учебы или работы.

Отведенное для обработки, проверки и направления ответа на запрос составляет 10 рабочих дней.

Информация описанного выше подраздела 1 должна предоставляться бухгалтерами, экономистами и другими ответственными лицами заводов, предприятий и фирм, находящихся на территории МО, в Агентство для размещения в ЕИСАММС.

3. Подраздел 3 «Показатели деятельности МО» должны включать в первую очередь экономические, поскольку именно они представляют наибольший интерес для возможных участников сотрудничества и партнерских отношений, а также для инвесторов. На текущий момент эта информация размещается в виде отчета на официальном сайте области по утвержденной форме, определенной и закрепленной Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пп. «и» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В связи с чем, мы видим целесообразность переноса указанных сведений на сайт ЕИСАММС, поскольку такая мера станет отличным обеспечивающим фактором, позволяющим провести комплексную быструю, а подчас и экстренную, оценку экономического потенциала муниципальных образований Орловской области. Чтобы оценка была более всеохватывающей и объективной, считаем необходимым также приведение данных в динамике к предыдущим периодам оценки.

Отчеты для сайта необходимо формировать «на местах», то есть ответственным исполнителем при Администрациях МО, чтобы оценка не становилась субъективной «меткой» центра (г. Орла), а опиралась на особенности развития каждого хозяйствующего субъекта.

Следующий раздел, посвященный формированию и ведению экспа-базы, представляет собой ресурсную компоненту для обмена опытом ММС. В разделе необходимо размещать книги, статьи, монографии (в том числе и переведенные), то есть все материалы, посвященные организации и апплицированию межмуниципального опыта. Для экономии временного и функционального ресурса на

изучение паттернов построения эффективного ММС в данном разделе будут доступны обзоры ведущих зарубежных и отечественных муниципальных практик.

К тому же, для организации непосредственного взаимодействия и решения некоторых острых теоретических и практических вопросов, на сайте будет доступен календарь семинаров, вебинаров и других ознакомительных и разъяснительных встреч с повесткой обсуждения, а также архив видео. Проводиться мероприятия будут Агентством с привлечением российских и зарубежных (по возможности) ученых, экономистов, лекторов. За техническое обеспечение участников из-за рубежа (при невозможности личного присутствия) отвечают IT-специалистами Агентства.

Последний раздел «Форум» не менее важен, поскольку обеспечивает коммуникационный мост между Агентством, зарубежными и отечественными практиками и инвесторами, участниками и другими пользователями.

Таким образом, Единая информационная система Агентства обеспечения развития межмуниципального сотрудничества ЕИСАММС становится эффективным инструментом для организации построения ММС, информационным механизмом снабжения необходимыми знаниями и практиками всех заинтересованных в сотрудничестве лиц, а также поможет найти делового партнера, поставщика и т.д.

Следует отметить, что ЕИСАММС должна интегрироваться с такими системами, как ГИС ЕИС, ЕПГУ, ЕСИА, СМЭВ, органы Госстатистики, Портал госуслуг, ГИС ЖКХ, а также программы электронного взаимодействия с органами власти и специальных компетенций. Безопасность системы может обеспечиваться блокчейн-технологией KSI.

Таким образом, ЕСАММС войдет в одну большую сеть информатизации и технологичного оказания услуг государством и областью населением и бизнесу.

Эффективные направления развития институциональных механизмов развития межмуниципального сотрудничества можно предложить на основе использования лучших практик муниципального управления зарубежных стран (таблица ниже).

Таблица 3.1

## Анализ существующих успешных практик ММС

Формы межмуниципального сотрудничества	Страны					
	Франция	Германия	Дания	Финляндия	США	Россия
Некоммерческие организации (ассоциации, союзы, центры)	+	+	+			+
Совместные администрации		+	+	+		
Договоры (контракты)	+	+		+	+	
Кооперативные, хозяйственные сообщества		+	+	+		+
Покупка услуг одним муниципалитетом у другого			+		+	
Различные формы публично-правовых организаций (корпорации развития сообществ, фонды и др.)	+	+			+	

Из данных таблицы 3.1 видно, для стран Европы, где интеграционные процессы изучаются и анализируются очень давно, наиболее используемыми формами ММС считаются некоммерческие организации (ассоциации, союзы, центры), совместные администрации, кооперативные и хозяйственные сообщества. В I главе монографии мы уже рассматривали особенности надмуниципальных структур, создаваемых коммунами в форме межкоммунальных синдикатов и публично-правовых структур межмуниципального сотрудничества (ПСМС) с собственным режимом налогообложения. Также автором отмечалось, что во Франции, Финляндии и Германии реализуется региональное агентство развития, совместные

администрации; в Германии применяют такую форму межмуниципального сотрудничества, как передача полномочий по соглашению от муниципалитета муниципалитету, где сферы межмуниципальной деятельности не имеют ограничений. Для Дании характерны центры, институты, бюро, общества, НИИ; кредитные ассоциации местных властей; кооперативное сообщество; частные компании; покупка услуг одним муниципалитетом у другого.

Многие из описанных выше практик межмуниципального сотрудничества применим и к России, а некоторые – уже реализуются.

Опыт США существенно отличается от европейского. Для американской муниципальной практики характерно создание корпораций по развитию сообществ (CDC) [149]. Это некоммерческие организации местного уровня, имеющие целью восстановить территорию размещения, обычно низкодоходную, характеризующуюся низким уровнем инвестиционной привлекательности. Такая форма сотрудничества местной власти, некоммерческих организаций и коллективного участия бизнеса дает больше возможности для муниципалитета в справедливом решении вопросов местного значения.

Обычно CDC имеет целью решение конкретной задачи муниципалитета, для чего организует взаимодействие профильных партнеров с местным сообществом. На наш взгляд, такая организация является одним из самых удачных институциональных механизмов развития ММС: институт корпораций по развитию сообществ доказал свою эффективность в США и Европе, и адаптировать его под российские условия вполне возможно.

Другим институциональным механизмом развития межмуниципальных связей являются фонды местного развития (CDF). Целью деятельности CDF является решение локальных проблем местных сообществ: по большей части это социокультурные проблемы, поддержание национальных меньшинств, сохранение культурного наследия территории, проблемы развития малого бизнеса и другое. В зарубежной практике это не самая распространенная форма сотрудничества: в США их порядка 300, но в России они уже существуют в немного урезанном виде как фонды местных сообществ.

Еще одним направлением развития институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества является создание в регионах РФ банков местного развития (CDB) или трастов (CDT).

На наш взгляд, это самая интересная форма сотрудничества, практикуемая за рубежом, поскольку напрямую аккумулирует интересы местного сообщества и населения. В целом, это финансовый институт, направленный на решение социально значимых проблем муниципалитета за счет использования средств населения, размещенных на вкладах по специальным ставкам и на специальных условиях под гарантии федерального или местного правительства. Такой механизм интересен именно тем, что вкладчики охотно доверяют свои сбережения, поскольку их деньги будут работать на благо местного общества. В России аналогов таким банкам нет, но их появление повысит участие граждан в решении вопросов местного значения, усилит гражданскую инициативу, а значит, и чувство справедливого выбора при решении местных вопросов.

В качестве еще одного направления развития институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества автором предлагается использовать пример освоения Арктики, где создаются так называемые опорные зоны. Опорные зоны – это территории, которые будут развиваться по примеру взаимосвязи всех «отраслевых» мероприятий в процессе планирования, целеполагания, финансирования и реализации. По замыслу Минэкономразвития, который заложен в подготовленном новом законопроекте об Арктической зоне РФ, при реализации проектов в опорных зонах государство и инвесторы будут брать на себя так называемые безотзывные обязательства<sup>19</sup>.

В частности, государство обязуется обеспечить создание инфраструктуры и предоставить льготы и преференции инвесторам, инвесторы обещают вложить средства в проекты и реализовать их. Обязательным условием является заключение компаниями инвестиционных соглашений с регионом. А дальше вступают в силу другие механизмы обеспечения. К примеру, финансирование – предлагается создать фонд поддержки проектов, который будет формироваться из средств федерального бюджета, взносов регионов и инвесторов. Причем последние должны оплатить не менее 20% стоимости инфраструктуры, создаваемой в рамках соглашения или заключить концессионное соглашение на ее строительство.

---

<sup>19</sup> Восемь опор и одна дорога // Эксперт. – 2017. – № 49. – С. 66–70.

Средства фонда могут направляться как на инфраструктуру и поддержку инвесторов, так и на проведение исследований, касающихся разработки новых технологий в рамках проектов.

По нашему мнению, подобные опорные зоны целесообразно создавать на территории муниципалитетов в рамках ММС (можно в одном или соседних регионах). Причем можно использовать принудительную форму межмуниципального сотрудничества: только так можно предусмотреть гармоничное развитие территории, которое сопрягается с планами размещения производительных сил в регионах.

Наконец, следует остановиться на необходимости и возможностях такого направления в развитии институциональных механизмов обеспечения ММС, как традиции, рассматриваемых в качестве института. Данный институт относится к числу неформальных, то есть неписанных. Вместе с тем общеизвестно влияние, которое оказывают традиции на манеру ведения переговоров, принятие управленческих решений, их реализацию, отношение к соблюдению договорных условий, – то есть, на весь комплекс вопросов, касающихся взаимодействия сторон, участвующих в проектах, независимо от их формы, вида или масштабов. Поэтому мы считаем необходимым не только учитывать в процессе обеспечения ММС сложившиеся традиции, но и целенаправленно формировать новые традиции, соблюдение которых будет благотворно влиять на результаты сотрудничества между муниципальными образованиями.

Ярким образцом формирования новых позитивных традиций в современном российском обществе является благотворительность и участие широких масс населения в волонтерском движении. Приведенные выше примеры свидетельствуют, что новые традиции, которые не были свойственны России еще десять лет тому назад, находят отклик и поддержку у государства и населения страны, и уже оказывает огромное положительное воздействие на все стороны жизни общества, в том числе и решение злободневных вопросов местного значения в муниципальных образованиях.

Что касается формирования новых традиций, которые будут способствовать повышению эффективности и результативности межмуниципального сотрудничества, то, по нашему убеждению, в данной сфере отношений необходимо воспитывать стремление к взаимодополнению, – принципа, который в корне отличается от

стремления получить выгоду для себя, присущего капиталистическому способу ведения хозяйства.

В настоящее время особую роль в развитии институциональных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества приобретает волонтерство и благотворительность. На сегодня российские компании накопили большой опыт в сфере корпоративной благотворительности и социальной деятельности. Приведем несколько примеров: исследование «Лидеры корпоративной благотворительности», проводимое ежегодно Форумом доноров, РwС и газетой «Ведомости» направлено на выявление возросшего профессионализма в решении актуальных социальных вопросов местного значения<sup>20</sup>.

В докладе отмечается, что существует две основные цели активного участия бизнеса в благотворительности: во-первых, усиление устойчивого положения бизнеса в регионе (85% респондентов), а, во-вторых, это экономические предпосылки (15% респондентов). Таким образом, в глазах бизнеса неразрывно связан институт благотворительности и процесс развития собственных позиций. В качестве примера мы предлагаем рассмотреть опыт следующих компаний – лидеров.

Большой интерес представляет программа этапного основательного социального инвестирования компании СУЭК. Реализовывать план СУЭК начала еще в 2004 году, когда за счет своих собственных средств провела крупный ремонт больниц и закупку медицинского оборудования в рабочем поселке Чегдомын в Хабаровском крае. Также проводила реконструкцию школ и дорог, способствовало привлечению госсредств для реконструкции местной библиотеки. Следующим этапом стало образование жителей поселка. На этом этапе организовывались семинары по методике социального планирования, способам привлечения ресурсов для реализации проектов социального направления. В ходе его проведения было образовано семнадцать небольших предприятий, созданных на основании 18 защищенных бизнес-планов жителей поселка.

Таким образом, можно отметить, что СУЭК полностью преобразовала рабочий поселок, жителями которого являются семьи ра-

---

<sup>20</sup> Гусенко, М. Щедрость по экономическим причинам // Российская газета. – 11 декабря 2018. – № 278. – С. 4.

ботников градообразующего предприятия «Ургалуголь». Безупречный подход к решению комплекса вопросов! Как отмечают в самой компании СУЭК, выбор цели их социальной политики был неслучайно направлен на устранение социальной напряженности в регионе: посредством повышения качества жизни не только сотрудников предприятий компании, но и их семей, а также жителей региона в общем, появляется реальная возможность достижения многих производственных показателей, а также повышения привлекательности для инвесторов и специалистов, рабочей силы.

Программа социальных инвестиций, реализуемая СУЭК, демонстрирует действительно показательную динамику результатов хозяйственной деятельности и повышения социальной стабильности территории. Для увеличения эффективности программы проводится всесторонняя, включая независимую, оценка социальных программ, их корректировка, анализ и внедрение новых социальных технологий.

Не менее значимым, по нашему мнению, является социальная стратегия АФК «Системы», в которой во главу угла ставится культура, образование и социальное развитие. В связи с этим необходимо отметить их приверженность к первоочередности решения промышленных вопросов для высокотехнологичных и наукоемких отраслей. Для этого проводятся постоянные мониторинги с целью обнаружения и подготовки молодых конструкторов, инженеров, проектных команд. Благодаря запущенной АФК «Система» программе «Лифт в будущее» появился реальный шанс на получение знаний и расширение компетенции от школьников до преподавателей.

Абсолютно другой направленностью характеризуется опыт компании «Сахалин Энерджи»: в отличие от первых двух компаний, она делает акцент на экологических ресурсах и заботе о них в регионе. Для жителей не только Сахалина, но и в условиях общемировой борьбы с загрязнением окружающей среды, эта тема приобретает невероятную актуальность. Отвечать на такие вызовы призвана программа компании «Сахалин: человек и море» по спасению обитателей моря. Реализация программы подразумевает формирование и организация обучения команды волонтеров, члена которой являются спасатели, ветеринары, биологи. В текущий момент прошедшие подготовку спасатели ведут активную деятельность по распространению своих знаний, в первую очередь, на жи-

телей Сахалина. Значимость проекта заключается не только в злободневности поиска решения по минимизации и устранению загрязняющих факторов среды, но и доступность участия в решении такой актуальной задачи для не только профессиональных экологов, но и обычных людей.

Причем примеры социальной ответственности демонстрируют не только крупные, но средние представители бизнеса. Так, завод в г. Севске Брянской области готов помочь городу в строительстве очистных сооружений.

Фабрика «Пролетарий» в городе Сурожье Брянской области за свой счет провела ремонт центральной больницы, что позволило направить сэкономленные при этом бюджетные деньги на приобретение для нее медицинского оборудования. Реализован инвестиционный проект по строительству завода стоимостью 1,5 млрд. руб., – современное высокотехнологичное производство, которое позволяет быть конкурентоспособным на территории страны и даже за рубежом. Работникам практически вдвое повышена заработная плата. В свою очередь, власти решаю вопрос о подготовке для предприятия специалистов на базе Сурожского техникума. Таким руководителям власти будут помогать, к примеру, в подключении к системам газо- и электроснабжения. Понимая при этом, что предоставленные временные льготы потом обязательно окупятся<sup>21</sup>.

Таким образом, сегодня в российском бизнесе формируется когорта высококлассных профессионалов в сфере регионального и муниципального развития, упорядочен механизм обратной связи и вовлечение граждан к совместному участию на решение местных вопросов – что максимально соответствует задачам межмуниципального сотрудничества. Именно указанные мероприятия являются наиболее актуальными для жителей регионов России, чье активное участие нарастает каждый год. В этой связи органам публичной власти и средствам массовых коммуникаций необходимо активно пропагандировать опыт компаний, которые наглядно доказали, что умеют обеспечивать высокое качество жизни в регионах.

В осуществлении своей благотворительной деятельности компании зачастую опираются на международные стандарты корпоративной ответственности. Российское государство поощряет подобные инициативы, разработано и законодательство, регулирующее

---

<sup>21</sup> Богданов, А. Линия подъема. // Российская газета. – 11 декабря 2018. – № 278. – С. 18.

данный процесс. По нашему мнению, органам публичной власти необходимо максимально использовать этот ресурс в целях социально-экономического развития территорий.

Целесообразно создать эффективную модель, более социально направленную на взаимодействие власти и бизнеса на муниципальном уровне. При этом в основу такой модели должен быть положен принцип взаимодополнения: бизнес решает насущные социально-экономические проблемы территории, получая взамен адекватную поддержку своей профессиональной деятельности со стороны органов публичной власти.

Аналогичным образом развитие институциональных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества связано с таким институтом, как волонтерство.

Прежде всего, необходимо отметить особое место, которое занимают в системе механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества социальные институты, поскольку они представляют фактор дополнительной устойчивости власти. Их значение многократно возрастает в случаях, когда формальные нормы не способны выполнить предписанные им действия.

В феврале 2018 года принят федеральный закон о волонтерстве, который определил статус волонтерских организаций и закрепил требования, которым они должны соответствовать. Значение добровольческого и волонтерского движения трудно переоценить. Эксперты полагают, что уже через пять лет его вклад в экономику России может быть сопоставим с вкладом, который вносят крупные отрасли российской промышленности. По их мнению, системные меры поддержки добровольчества позволят вовлечь в этот процесс до 25 миллионов человек в масштабах страны. Если исходить из минимального размера оплаты труда, вклад добровольчества в экономику может составить около 125 млрд. руб.<sup>22</sup>.

Добровольчество функционирует в рамках социального института, который представляет собой пространство, в котором сосуществуют и организации и коммуникации и писанные и неписанные нормы, культурные и этнические особенности ключевых групп населения, между которыми возникают специфические связи и отношения. Это пространство взаимодействия, зачастую надэкономическое, надклассовое, но почти всегда основанное на неких

---

<sup>22</sup> Фомченков, Т. Дали право на добро // Российская газета. – 7 февраля 2018. – №7489 (26). – С. 2.

устойчивых поведенческих стереотипах. Это пространство, в котором человек получает некий жизненный опыт, помогающий ему принимать неdestructивные для общества решения в ситуации, когда закона либо нет, либо он неясен, либо его очень хочется нарушить. И все это опирается обязательно она некую экономическую основу, ибо нет социально пространства и социальных институтов без эффективных экономических процессов и практик. Социальные институты до известной степени рефлексия экономики, но применительно к конкретной «среде обитания»<sup>23</sup>.

Волонтерское движение позволяет не только обеспечить решение определенных вопросов местного значения, но и решить важнейшую для общества задачу постоянного вовлечения в социальную жизнь нынешнего и будущего поколений молодежи, которые легко поддаются влиянию (негативному, в первую очередь), и являются в этой связи привлекательным объектом для различных манипуляций. Именно поэтому, наиболее важным направлением развития ММС является вовлечение молодежи в решение злободневных муниципальных вопросов.

О всесторонней поддержке данного институционального механизма свидетельствует тот факт, что в 2019 году Автономная некоммерческая организация «Россия – страна возможностей» и Ассоциация волонтерских центров запускают совместную масштабную образовательную программу по добровольчеству. Данная программа будет рассчитана на добровольцев, организаторов добровольческих проектов, а также на сотрудников и руководителей социально ориентированных некоммерческих организаций и представителей органов государственной власти.

Наиболее наглядным примером может служить совместное «опекунство» над объектом муниципальной собственности, например, игровой площадкой. В данном случае, непосредственными контролерами состояния площадки будут являться родители детей, эксплуатирующих данный муниципальный объект, а заменой и ремонтом спортивных снарядов занимается муниципалитет.

---

<sup>23</sup> Скоробогатый, П. Готов ли Запад к холодной войне // Эксперт. – № 14. – С. 60–64.

### **3.2. Развитие процессных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества**

В современной рыночной экономике трудно найти предметную область, в которой не применяются принципы маркетинга. Его благотворное влияние на результаты функционирования предприятий различных масштабов и сфер деятельности, формальных и неформальных и организаций, коллективов и отдельных индивидуумов, общепризнано. Теорию и практику маркетинг рассматривают с различных точек зрения, исследуют различные его аспекты.

В рамках проводимого исследования мы рассматриваем маркетинг как механизм, использование которого способно обеспечивать эффективность и результативность межмуниципального сотрудничества. Справедливость данной точки зрения подтверждается практикой деятельности успешных регионов и муниципалитетов как в России, так и за рубежом; завоевавшими общее признание и высокий статус таких видов маркетинга, как региональный и муниципальный. При этом в своем исследовании мы не ставим задачу описания инструментария регионального или муниципального маркетинга, – об этом написано немало монографий и учебников, в которых досконально показано, каким образом и в какой последовательности необходимо применять те или иные инструменты маркетинга для получения желаемого результата.

По определению, реализации любого проекта ММС должны предшествовать маркетинговый анализ факторов, возможностей и угроз внешней среды, оценка сильных сторон и слабых сторон, а также запросов и степени их удовлетворенности предполагаемыми участниками ММС, их сегментированием, определение их положения на рынке, что позволяет наметить круг субъектов, с которыми целесообразно начать процесс предварительных переговоров, а впоследствии – и разрабатывать стратегию долгосрочного сотрудничества. Аналогичным образом по известным канонам разрабатывается комплекс маркетинга и организуется его выполнение. Вместе с тем маркетинговая деятельность в сфере ММС отношений весьма специфична, поэтому должна быть предметом отдельного исследования, выходящего за рамки специализации «Региональная экономика». К примеру, разработка и реализация мотивационных механизмов обеспечения ММС может стать темой самостоятельной диссертационной или научной работы по маркетингу.

Все сказанное выше является весомым аргументом в подтверждении того положения, что маркетинг является по праву должен рассматриваться в качестве эффективного механизма ММС.

Поэтому, не затрагивая вопросов, относящихся к чисто маркетинговому, в предметном поле проводимого нами исследования ограничимся лишь обоснованием принципов, которыми следует руководствоваться в процессе использования маркетинга как механизма обеспечения ММС.

В этих целях рассмотрим существующие парадигмы и концепции маркетинга.

Задача данного раздела монографии – обосновать парадигму маркетинга, в рамках которой маркетинг как процессный механизм обеспечения межмуниципального сотрудничества позволит его заинтересованным участникам получить максимальный эффект. При этом мы исходим из следующей аксиомы: результаты деятельности любого субъекта зависят от занимаемой им методологической позиции.

В методологии маркетинга подобная позиция может расцениваться как парадигма или концепция маркетинга (что более конкретно по сущности и содержанию). По нашему мнению, взятая за основу парадигма маркетинга (или концепция), адекватная сфере деятельности и сложившимся в ней условиям, ее целям и задачам, позволит наиболее эффективно построить межмуниципальные интеграционные и кооперационные связи. Эффективность реализации ММС, а также ресурсная его направленность, ставится в полную зависимость от выбора маркетинговой парадигмы.

Многие зарубежные ученые и экономисты сделали большой вклад в развитие теории парадигмы маркетинга, среди которых Ф. Котлер, Л.Келлер, Ф. Триас де Без, определившие уровневый характер маркетинга, на основе которого выделялись его парадигмы. Среди отечественных экономистов следует выделить Б.А. Соловьева, Б.В. Мусатова, А.А. Мешкова, чей вклад в развитие как теории маркетинга в целом, так и в определении его парадигм огромен.

За основу исследования авторами монографии были выбраны работы Тима Амблера, ведущего научного сотрудника Лондонской школы бизнеса. Интерес к его тезисам возник в связи с выделением типологии маркетинговых парадигм в зависимости от смещения центрированности с производства товара на непроеизводственные показатели.

Так, он выделяет неоклассическую парадигму, которая включает ряд концепций, акцент в которых выставлен с учетом последовательного совершенствования производства. По сути, эта концепция является логическим завершением, разработанной в 1964 году «концепции маркетинг-микса», основанной на комплексе «4Р». Таким образом, все концепции, входящие в неоклассическую парадигму, отражают усложнение характеристик товара, а не стремления и пожелания потребителей. В этом и кроется основной недостаток такой парадигмы для применения в рамках организации межмуниципального сотрудничества, где основным движущим мотивом к объединению усилий служит интересы муниципальных образований. К тому же, в рамках организации межмуниципального взаимодействия при применении неоклассической парадигмы возникнет ситуация, когда в погоне за «необычностью» товара (работы, услуги), муниципалитеты станут пренебрегать спросом на конкретные виды товаров, а будут предлагать потребителю абсолютно отличный товар от товаров других конкурентов. Несомненно, такое пренебрежение спросом, а также предпочтениями потребителей, также окажет негативное влияние на сбыт продукции. Следовательно, в рамках ММС данная парадигма не может быть эффективно применена.

Следующей парадигмой Т. Амблер выделяет конфликтную, переход к которой происходил достаточно долго – с 60х по 80е годы. Затяжной переход связан именно с пониманием производителями несостоятельности концентрирования маркетинговых усилий на характеристики товара и акцентирования внимания на стратегической борьбе конкурентов посредством усиления собственных преимуществ, что иногда доходило до установления полной монополии в товарном сегменте рынка. Считаю необходимым отметить, что именно данная концепция позволила придти к рассмотрению комплексного стратегического управленческого характера маркетинга. Поэтому маркетинговые исследования определенных потребительских групп эволюционировали в стратегически важное конкурентное преимущество.

Реализация проекта межмуниципальной интеграции и кооперации на основе конфликтной парадигмы может столкнуться с таким недостатком концепции, как озадаченность муниципальных образований только своими преимуществами и победой в конкурентной

борьбе, все также игнорируя предпочтения других участников сотрудничества, степень их заинтересованности и активности. Такое поведение провоцирует неудовлетворенность потребителя (муниципалитеты – участники) ролью пассивного объекта внушения.

Последняя парадигма, которую отмечает Амблер, «маркетинг отношений», или «рациональная парадигма», – это не одна или несколько концепций, это последовательность практик от более простых и давно применяемых вроде «каталог-маркетинга» до современного долгосрочных маркетинговых практик, с использованием ЭБД CRM, управление клиентским опытом, директ-маркетинга и других форм высокотехнологичного маркетинга. Данная концепция позволяет наилучшим образом обеспечить сочетание традиционного маркетинга с передовыми информационными и коммуникационными технологиями.

На наш взгляд, именно последняя парадигма сможет определить будущее маркетинга. Однако по-прежнему в практике управления доминируют «неоклассическая» и «конфликтная».

Современное направление развития маркетинга характеризуется сформировавшимися на стабилизированных рынках (в период с 90х годов по настоящее время) концепциями ориентированными на социальное и стратегическое исследование, индивидуального маркетинга, а также маркетинга «комьюнити», больших социальных общностей – мезо- и мегамаркетинга и маркетинга отношений. Следовательно, центр исследования перемещается на учет комплекса интересов – потребителей, производителей и общества в целом.

По мнению авторов исследования, построение наиболее эффективных межмуниципальных интеграционных и кооперационных связей возможно именно на основе рациональной парадигмы. Это обусловлено, в первую очередь комплексным характером самого сотрудничества, где все участники имеют целью помимо удовлетворения собственных интересов, интересов других участников, усиления конкурентных преимуществ, также и стремятся оценить качественное и стоимостное влияние своего сотрудничества на развитие территории и общества.

За последнее время разработано несколько концепций данной парадигмы маркетинга. Наиболее близка целям, задачам и специфике ММС концепция партнерских отношений. Однако, по нашему мнению, название концепции полностью себя дискредити-

ровало как на уровне внутригосударственных, так и международных отношений особенно. Сегодня партнерами принято называть контрагентов по договорам, отношения формальным и неформальным, – которые являются откровенными и неприкрытыми противниками. Указанная двусмысленность категории «Партнерские отношения» в настоящее время не будет способствовать установлению доверительных отношений, которые по определению должны быть положены в основу ММС.

По мнению авторов именно маркетинг взаимоотношений позволит построить конкретный тип отношений, складывающийся между участниками- субъектами хозяйствования в процессе достижения совместной цели, способствующий аккумулярованию и взаимному дополнению определенных специализированных функций каждого из них. Таким образом, авторы в своей статье определили маркетинг взаимодополнения, как «деятельность, направленную на удовлетворение общих и индивидуальных потребностей самостоятельных и независимых субъектов, и обеспечивающую синергетический эффект за счет совместного использования имеющихся у них преимуществ и нивелирования присущих им недостатков» [135].

В качестве цели маркетинга взаимодополнения выделяется установление и укрепление ряда конструктивных отношений в рамках создания ценности, которая будет востребована для каждого участника взаимодействия. Результатом должны стать долгосрочные эффективные отношения между хозяйствующими субъектами на межмуниципальном, межрегиональном и международном рынках.

В контексте вышеописанного определения маркетинга взаимодополнения следует немного раскрыть понятие и классификацию самой ценности. Под ценностью необходимо понимать такой ресурс, который его обладатель (система) старается сохранить или приобрести. Классификационная система представлена следующим делением: по виду ценности делятся на нематериальные, культурные, природные и климатические, социальные, политические, материальные; содержание ценностей выделяет такие ценности, как стоимостные, нестоимостные (качественные), синергетические, поведенческие; стратегические и тактические ценности характеризуют активность ее проявления.

В основу исследования сущности маркетинга взаимодополнения положены принципы, разработанные Г.М. Самостроенко, которые включают в себя следующие: доверие, взаимопользность, взаимопонимание, солидарность и субсидиарность, содействие, справедливость и взаимодополнение [135].

Первым принципом не случайно выделено межорганизационное доверие: именно с доверия начинается сложный процесс организации межмуниципального сотрудничества, поскольку ни один потенциальный хозяйствующий субъект интеграции и кооперации не станет участвовать, испытывая недоверие к другим. Доверие должно охватывать абсолютно все уровни сотрудничества – от высшего до самого низшего, тем самым позволяя увеличить возможный эффект синергии. В этом аспекте будут крайне важны и репутация участника, и его этически правильно выстроенное поведение на рынке и в зале переговоров.

Таким образом, доверие, сложившееся между участниками сотрудничества играет очень важную роль в процессе организации ММС.

Следующим принципом маркетинга взаимодополнения, как инструмента организации эффективного проекта сотрудничества, является взаимопользность. Этот принцип является развитием принципом доверия: основанные на доверии хозяйственные отношения должны приносить пользу всем участникам в равной степени. Конечно, все зависит от цели, которую ставит перед собой муниципалитет: для кого-то это будет выпуск новой продукции, переуплотнение градообразующего завода, а для другого – усиление конкурентного преимущества и выход на новый рынок. Одинаково оценить такие понятия невозможно, поэтому под взаимопользностью следует понимать выгоду и пользу для всех участников сотрудничества, в зависимости от их целей.

Принцип взаимопонимания продолжает эту цепочку базисов, на которых строится маркетинг взаимодополнения в рамках построения проекта межмуниципальной интеграции и кооперации. Взаимопонимание участников способствует коллективному осознанию себя частью строящейся системы сотрудничества, позволяет быстрее и эффективнее добиваться важных целей местного значения.

Принцип субсидиарности подкрепляет предыдущие и отражает паритет эффективности принятия решения/управления и свободы. Этот принцип предполагает решение некоторых задач децентрали-

зовано, а вовлечение управления на высших уровнях должно происходить лишь тогда, когда решение этих вопросов лежит за пределами возможностей низших уровней. Такой баланс способен дать ту степень свободы, независимости и ответственности, которую сможет понести муниципалитет, не перегружаясь решением вопросов, на которые у него нет ни финансовых, ни материальных, ни иных ресурсов.

Солидарность в данном случае станет обеспечивающим условием для разрешения вопросов координации. Данный принцип отражает свободное волеизъявление участников системы, их самостоятельность в выборе решений о сотрудничестве.

Принцип содействия, по нашему мнению, является основополагающим в концепции маркетинга. Именно обязательность взаимной помощи участников друг другу делает построение межмуниципального сотрудничества более гибким и помогает достигать установленные частные и общие цели.

Еще одним принципом маркетинга взаимодополнения является принцип справедливости, с позиций которой необходимо рассматривать все вопросы, решаемые в процессе ММС. Его соблюдение позволит избежать конфликтов при распределении ресурсов между участниками процесса межмуниципального сотрудничества, выборе направлений расходования ресурсов; учесть мнение населения и привлечь его к решению существующих проблем; вызывать и поощрять активность населения в решении вопросов местного значения.

И, наконец, принцип взаимодополнения, который подытоживает все вышеописанные принципы. Взаимодополнение в системе предполагает установление такой зависимости «отношение-действие», при которой возможным становится усиление преимуществ и нивелирование слабых сторон друг друга за счет синергетического эффекта от удовлетворения потребностей всех участников взаимодействия. Указанный синергетический эффект обусловлен использованием основных взаимодополняющих активов и компетенций участниками сотрудничества.

Таким образом, эффективные хозяйствующие отношения в рамках межмуниципального сотрудничества должны строиться на принципах концепции маркетинга взаимодополнения, поскольку никакое сотрудничество не будет работать эффективно, если его участники не испытывают доверие, взаимопонимание, не готовы к

содействию, не поддерживают субсидиарность в отношении управления. Именно в этом и заключается существенная роль концепции маркетинга взаимодополнения в рамках построения интеграционных и кооперационных связей посредством ММС: появляются условия для повышения конкурентного потенциала территории, а это в свою очередь способствует рационализации приоритетных направлений региональной политики.

Помимо маркетингового механизма обеспечения межмуниципального сотрудничества мы выделяем такие механизмы, как управленческие и общественно-политические. Суть этих механизмов обеспечивается такими функциями Агентства обеспечения развития межмуниципального сотрудничества как:

- согласование инвестиционных программ развития интеграционных и кооперационных территориальных связей Орловской области;

- отлаживание механизма разработки и согласования МО Орловской области схем и программ перспективного развития горизонтального регионального; вертикального регионального; горизонтального межрегионального; вертикального межрегионального; горизонтального международного; вертикального международного; общероссийского сотрудничества (далее – различные формы межмуниципального сотрудничества) на территории Орловской области;

- отработка схем и программ перспективного развития различных форм межмуниципального сотрудничества на территории Орловской области;

- участие в собраниях Ассоциации муниципальных образований Орловской области по вопросам, отнесенных к компетенции Агентства.

### **3.3. Выбор и оценка эффективности проектов межмуниципального сотрудничества**

Использование и развитие механизмов обеспечения ММС зависит от того, какие виды проектов принимаются для рассмотрения и реализации.

В монографии предложено рассматривать три формы ММС: кооперационную, интеграционную и смешанную. При этом для обес-

печения каждой из них необходимо использовать свой подход. Рассмотрим подход для обеспечения интеграционного межмуниципального сотрудничества. Он предполагает развитие сотрудничества между муниципалитетами, имеющее в основе использование потенциала каждого для решения единой для всех проблемы.

Для выбора проектов или направлений их разработки предлагается использовать следующую матрицу, в основе которой находится теория потребностей А. Маслоу, содержащая постулат о стимулирующем характере не столько потребностей для человека или группы людей, сколько степень их удовлетворения. [182]. Отсюда следует вывод, что для выбора направлений разработки проектов ММС необходимо выяснить актуальность различных потребностей для муниципальных образований, расположенных на данной территории.

Таблица 3.3.1

Матрица выбора направлений разработки проектов ММС

Потребности муниципальных образований, расположенных на анализируемой территории	Степень удовлетворения потребности, в процентах (актуальность данной потребности для муниципального образования)			
	не более 25	26–50	51–75	75–100
1	2	3	4	5
Инфраструктура (дороги, газ, вода)				
Школьные автобусы	10 МО 0%	–	–	5 МО 89%
Строительство хранилищ овощей и фруктов				
Утилизация бытовых отходов				
Предприятия по производству строительных материалов				

Продолжение таблицы 3.3.1

1	2	3	4	5
Спортивные сооружения				
Пожарная безопасность				
Помощь в реализации продукции сельских подворий				
И т.д.				

Для каждого муниципального образования определяется актуальность каждой из потребностей. (Шкала для отражения степени удовлетворения потребности может быть разной, в зависимости от особенностей конкретной территории и расположенных на ней МО). Далее, в ячейках матрицы отмечается число и удельный вес МО, для которых характерна определенная степень удовлетворения потребности. В результате заполнения матрицы позволит выявить первоочередные потребности, которые нуждаются в удовлетворении, а также выстроить определенную иерархию потребностей, свойственных для данной территории, то есть создать основу для среднесрочного и долгосрочного планирования межмуниципального сотрудничества.

В ходе проведенного опроса (путем телефонного и рассылочного анкетирования) было установлено, что нехватка школьных автобусов для трансфера детей в школы являлось довольно острой проблемой для нескольких районов Орловской области: Должанского, Залегощенского, Колпнянского, Корсаковского, Новодеревеньковского, Сосковского, Урицкого и Хотынецкого. На основании полученных данных мы установили, что около 10 поселений в среднем испытывают острую потребность в обеспечении детей транспортом для доставки их в школу, в то время как у 5 расположенных в непосредственной близости крупных МО данная потребность полностью удовлетворена. Этот вывод отражен в таблице 3.3.1.

Следует отметить, что 30 января Губернатор Орловской области Андрей Клычков передал 39 новых школьных автобусов общеоб-

разовательным организациям в районы Орловской области, тем самым полностью решая проблему замены автотранспорта, отработавшего десятилетний срок.

К примеру, в таблице 3.3.1. показано, что 10 сельских поселений испытывают острую потребность в обеспечении детей транспортом для доставки их в школу<sup>24</sup>. Одновременно 5 расположенных в непосредственной близости крупных МО данная потребность полностью удовлетворена.

Данная матрица позволяет также выявить и учесть в процессе разработки проектов ММС жизненный цикл развития каждого конкретного муниципального образования. Неравномерность развития МО отражается в иерархии актуальности ее потребностей. Так, превалирование материальных потребностей свидетельствует о низком уровне развития МО. Оценка положения каждого из потенциальных участников ММС на кривой жизненного цикла позволяет разрабатывать различные варианты сотрудничества с учетом конкурентного потенциала каждого из МО.

К примеру, вариант первый: в проект, обеспечивающий удовлетворение культурных потребностей, включаются МО, для которых данная потребность характеризуется высокой степенью актуальности. В рамках ММС они совместно решают поставленную задачу.

Вариант второй: в указанную группу МО включается городской округ с высокой степенью удовлетворения данной потребности, который, обладая соответствующими конкурентными преимуществами, будет способствовать более эффективному решению данной задачи.

Важно отметить, что указанная матрица может быть использована не только для выбора направления ММС и обоснования конкретного его проекта. Ежегодно заполняемая по предлагаемой выше методике матрица позволяет оценить эффективность реализации проектов ММС в динамике, поскольку снижение доли МО с высоким уровнем актуальности конкретной потребности будет свидетельствовать о возрастающей степени ее удовлетворения, то есть о росте эффективности реализации проекта ММС.

---

<sup>24</sup> В конце августа 2018 г. министр просвещения О. Васильева заявила, что многие поселения не имеют возможности привозить своих детей в школы. Такая ситуация сложилась в Самарской области, Ставропольском крае и в ряде других регионов страны.

Выявление конкретных потребностей МО, которые могут быть удовлетворены с помощью ММС, позволяет сформировать комплексный механизм ее обеспечения.

К примеру, исследование показало, что актуальной потребностью муниципальных образований, расположенных на территории Орловской области, является вывоз бытовых отходов. Поскольку данный вопрос решить каждому муниципальному поселению в отдельности затруднительно, постольку возникает целесообразность образования проекта ММС. Базовый механизм, который необходимо задействовать для решения проекта – материальный, предполагающий строительство мусоросборочного или перерабатывающего завода. Дополняющими механизмами могут быть, во-первых, кадровый, предполагающий формирование команды, обладающей мотивацией достижения; во-вторых, институциональный механизм, предполагающий формирование конкретной организационной структуры, которая будет заниматься вопросами проектирования, строительства и эксплуатации объекта; в-третьих, правовой, задачей которого будет формирование необходимой нормативно-правовой базы. Наконец, в качестве подкрепляющих механизмов наступает очередь финансового механизма для обеспечения процесса проектирования, строительства и эксплуатации объекта; информационного и общественно-политического – чтобы обеспечить широкую поддержку как проекта, так и его финансирования (таблица 3.3.2).

Таблица 3.3.2

Формирование комплексного механизма обеспечения проекта межмуниципального сотрудничества (вывоз бытовых отходов)

Виды механизмов	Содержание механизмов	Какие вопросы будут решены с помощью данного механизма	Программа действий
1	2	3	4
Базовый	материальный	строительство мусоросборочного или перерабатывающего завода	
Дополняющий	кадровый	предполагающий формирование команды, обладающей мотивацией достижения	

Продолжение таблицы 3.3.2

1	2	3	4
	институциональный	формирование конкретной организационной структуры, которая будет заниматься вопросами проектирования, строительства и эксплуатации объекта	
	правовой	формирование необходимой нормативно-правовой базы	
Подкрепляющий	финансовый	обеспечение процесса проектирования, строительства и эксплуатации объекта	
	Информационный	обеспечение информационной поддержки проекта	
	общественно-политический	обеспечение широкой поддержки как проекта, так и его финансирования	

Важно не только выбрать определенный проект ММС, разработать несколько альтернативных его вариантов, но и оценить эффективность каждого из них. В настоящее время за рубежом применяется множество различных программ ММС [172; 136]. Они хорошо известны, отдельные из них адаптированы к условиям использования в нашей стране. Кроме того, немало различных идей ММС предлагается и реализуется в муниципальных образованиях разного уровня. Интересных и многообещающих проектов и вариантов развития ММС может быть продуцировано немало. Каждый из них, решая конкретный вопрос местного значения, сопровождается разными затратами, обеспечивая при этом различный уровень достижения поставленной цели. Поэтому выбор наиболее эффективных проектов из имеющихся вариантов – ответственная задача.

Оценка эффективности предполагает сопоставление результатов и затрат. Оценивать эффективность проектов ММС можно на

стадии разработки и внедрения, а также после завершения планового срока реализации программы. При этом могут быть применены разные подходы.

Наиболее точным является подход, основанный на использовании прямого счета показателей затрат и результатов. При этом на стадии проектирования используются расчетные данные, на стадии реализации – фактические данные. Вместе с тем, данный подход отличается повышенной сложностью, поскольку требует наличия информации, сбор которой зачастую сопряжен с известными затруднениями.

Еще один подход к оценке эффективности программ базируется на использовании метода аналогий. Иными словами, проект ММС признается эффективным, если он уже показал себя таковым на практике. Понятно, что использовать данный подход целесообразно только на стадии разработки и сравнения проектов.

По нашему мнению, решению ответственной задачи оценки эффективности как планируемых, так и реализуемых проектов ММС наилучшим образом отвечает маркетинговый подход. В основе данного утверждения лежит следующее положение: источником ММС выступает осознанная потребность населения нескольких муниципальных образований, касающаяся условий их жизнедеятельности. Проявляется подобная потребность в виде мотива, то есть побудительного фактора, причины или повода в пользу определенных действий со стороны населения (или органов публичной власти, которые в данном случае выражают потребности населения конкретной территории).

При этом мотивы могут быть внутренними и внешними. Внутренние мотивы касаются получения удовлетворения от имеющихся у населения ценностей, которые они желают сохранить или приумножить, или же, напротив, когда они стремятся избавиться от какого-либо предмета, явления (к примеру, плохие дороги и т.д.). Внешние мотивы касаются стремления населения к обладанию конкретными ценностями, которые ему не принадлежат (к примеру, централизованное водо- или газоснабжение).

Наиболее целенаправленно и последовательно связка «потребность – мотив» используется в маркетинге, понимающим под мотивом определенную потребность, настоятельная необходимость в которой является достаточной для того, чтобы направить человека

(или группу людей) на ее скорейшее удовлетворение. Отсюда следует, что для оценки эффективности как планируемых, так и реализуемых проектов ММС необходимо использовать маркетинговый подход.

В основу оценки эффективности проектов ММС можно положить метод, предложенный немецким маркетологом Г.Г. Леттау [53]. Следует подчеркнуть, что его применение дает особый эффект на стадии разработки, когда возникает задача выбора наилучшего варианта проекта ММС из нескольких возможных альтернатив в объективных условиях нехватки информации, необходимой для использования метода прямого счета.

Можно также с успехом применять его и на стадии реализации конкретных проектов при условии отсутствия исходных количественных данных. В первом случае сравнение расчетных коэффициентов эффективности происходит по оцениваемым альтернативам, во втором – сравнивается прогнозный коэффициент с фактическим.

Нами предложена методика экспертно-аналитического обеспечения процесса выбора проектов или направлений их разработки [98].

Методика оценки эффективности проектов ММС предполагает осуществление следующих шагов.

**Шаг первый.** Определение целей разработки и реализации проектов ММС. Цели могут быть глобальными и локальными. При этом каждая из целей отражает конкретную потребность местного сообщества.

В качестве глобальных рекомендуется использовать такие цели, как:

- экономическое развитие;
- социальное развитие;
- экологическое развитие;
- политические процессы.

Примерами локального целеполагания могут служить различные конкретные проекты, в том числе:

- развития инфраструктуры;
- энергосбережения;
- сбора и переработки бытовых отходов;
- создания новых рабочих мест и т.д.

В случае разработки масштабных проектов ММС целесообразно детализировать глобальные цели. Так, одной из локальных

целей проекта экономического развития может быть проект развития дорожно-транспортной инфраструктуры и т.п.

**Шаг второй.** В контексте установленных целей необходимо провести оценку эффективности альтернатив межмуниципального проекта сотрудничества. В частности, каждый из его вариантов ( $A_{ij}$ ,  $B_{ij}$ ,  $C_{ij}$ , ...,  $N_{ij}$ ) представляется как комплекс  $j$ -х средств, которые необходимо использовать для достижения  $i$ -х целей.

**Шаг третий.** Объективность независимых экспертов должна быть направлена на анализ определенных межмуниципальных проектов сотрудничества на соответствие с поставленными целями.

При этом первая задача экспертов – оценить значимость для субъекта управления каждой из целей межмуниципального сотрудничества по десятибалльной шкале (вторая колонка таблицы 3.3.3).

Вторая задача экспертов – дать количественную оценку ожидаемой степени достижения поставленных целей в результате реализации каждого из анализируемых вариантов проектов ММС. В ходе оценки рекомендуется использовать девятибалльную шкалу. Минимальная оценка – один балл – ставится в случае, если поставленная цель не достижима, наибольшая оценка – девять баллов – ставится, если реализация данного варианта ММС обеспечивает максимальное достижение цели.

Таблица 3.3.3  
Оценка результативности проектов ММС

Цели реализации проекта ММС	Коэффициент значимости цели (от 1 до 10)	Вариант $A_{ij}$		Вариант $B_{ij}$	
		Оценка степени удовлетворенности достижением цели	Результат воздействия (2*3)	Оценка степени удовлетворенности достижением цели	Результат воздействия (2*4)
1	2	3	4	5	6
Экономические					
Социальные					
Экологические					
Политические					
Итоговый результат оценки:					

**Шаг четвертый** предполагает определение результата реализации каждого из вариантов ММС. Для этого по каждой строке коэффициенты значимости цели умножаются на соответствующую оценку степени достижения цели, а полученные данные заносятся в таблицу 3.3.3 (в нашем примере колонки 4 и 6). Затем произведения коэффициентов значимости целей и оценок степени их достижения суммируются по колонкам, что позволяет получить конечный результат оценки ожидаемого воздействия каждого из анализируемых вариантов проектов ММС на достижение поставленных целей.

**Шаг пятый.** Эксперты анализируют усилия, с которыми придется сталкиваться в ходе реализации каждого из предложенных вариантов проектов межмуниципального сотрудничества.

Первая задача экспертов – определить, какие конкретно усилия придется предпринимать для реализации проекта межмуниципального сотрудничества. В первой колонке таблицы 3.3.4 указаны возможные виды подобных усилий.

Вторая задача – оценить по десятибалльной шкале степень сложности каждого из усилий, необходимых для реализации проекта ММС. При этом более высокий балл соответствует большим усилиям субъекта управления в процессе реализации проекта ММС (таблица 3.3.4).

Таблица 3.3.4

Оценка результатов совокупных усилий,  
необходимых для реализации вариантов проекта ММС

Усилия, необходимые для реализации проекта ММС	Степень сложно- сти пред- принима- емых усилий (от 1 до 10)	Вариант A <sub>ij</sub>		Вариант B <sub>ij</sub>	
		Оценка усилий	Резуль- тат (2*3)	Оценка усилий	Резуль- тат (2*5)
1	2	3	4	5	6
Сложность фи- нансирования					
Сложность ре- ализации проекта					
Время, необхо- димое для ре- ализации проекта					

Продолжение таблицы 3.3.4

1	2	3	4	5	6
Преодоление сопротивления реализации проекта					
Итоговый результат оценки усилий:					

Третья задача – дать количественную оценку ожидаемых усилий, которые требуются для реализации каждого из анализируемых вариантов проектов ММС. В ходе оценки также рекомендуется использовать девятибалльную шкалу. Один балл ставится в случае, если усилия минимальны, девять баллов – если реализация данного варианта ММС требует максимальных усилий.

**Шаг шестой.** Эксперты оценивают результаты совокупных усилий, необходимые для реализации каждого из вариантов проекта ММС. Для этого по каждой строке коэффициенты, характеризующие степень сложности предпринимаемых усилий, умножаются на оценку усилий, соответствующую конкретному варианту ММС, а полученные данные заносятся в таблицу 3.3.4 (колонки 4 и 6).

Затем произведения коэффициентов, характеризующих степень сложности предпринимаемых усилий, и частных оценок, суммируются по колонкам, что позволяет получить итоговый результат оценки совокупных усилий по каждому из вариантов проекта ММС.

**Шаг седьмой** предполагает расчет коэффициентов эффективности вариантов проекта ММС посредством деления итогового результата оценки достижения поставленных целей на итоговый результат оценки предпринимаемых совокупных усилий по каждому из сравниваемых вариантов проекта ММС. Наилучшим является вариант, обеспечивающий достижение поставленных целей с меньшими усилиями.

**Шаг восьмой.** По выбранному таким способом лучшему из вариантов проекта ММС разрабатываются конкретные программы его реализации.

Таким образом, предлагаемый маркетинговый подход может быть использован органами местного самоуправления как для выбора наиболее эффективного из предлагаемых вариантов проекта ММС, так оценки эффективности реализуемого проекта.

Кроме того, его можно использовать с учётом дополняющих и корректирующих мероприятий, которые могут быть внесены в проект ММС в процессе его реализации. Важно отметить, что применение маркетингового подхода для оценки эффективности проектов ММС позволяет оценить не только их экономическую, но также и социально-политическую эффективность, где, как известно, методы прямого счета применять достаточно трудно. Зато весьма популярны различные методы проведения социологических исследований, основанных на экспертной оценке. Тем самым учитывается специфика межмуниципального сотрудничества, источником которого являются потребности местного населения.

Поскольку каждая из целей отражает конкретную потребность местного сообщества, постольку маркетинговый подход к оценке эффективности проектов ММС доступен для понимания представителя любого слоя населения муниципальных образований. По этой причине появляется реальная возможность для привлечения широких слоев населения не только к процессу выработки идей и проектов ММС, но также к процессу оценки их эффективности и обоснованию выбора наилучших для реализации.

Применение предлагаемой методики продемонстрируем на конкретном примере в процессе выбора формы осуществления межмуниципального сотрудничества (содержание проекта по строительству кирпичного завода силами трех муниципальных районов Орловской области изложено в п. 2.2).

Экспертная оценка вариантов проекта межмуниципального сотрудничества на степень соответствия поставленным целям приведена в таблице 3.3.5, а оценка усилий, необходимых для реализации вариантов проекта, – в таблице 3.3.6.

Таблица 3.3.5

## Оценка степени достижения целей проекта

Цели реализации проекта ММС	Коэффициент значимости цели (от 1 до 10)	Кооперация		Интеграция		Смешанная форма	
		Оценка степени удовлетворенности достижения цели	Результат воздействия (2*3)	Оценка степени удовлетворенности достижения цели	Результат воздействия (2*5)	Оценка степени удовлетворенности достижения цели	Результат воздействия (2*7)
1	2	3	4	5	6	7	8
Экономические	10	9	90	9	90	9	90
Социальные	9	7	63	9	81	8	72
Экологические	7	9	63	6	42	9	63
Политические	8	9	72	9	72	9	72
Итоговый результат оценки:			288		285		297

Таблица 3.3.6

## Оценка усилий, необходимых для реализации вариантов проекта

Усилия, необходимые для реализации проекта ММС	Степень сложности предпринимаемых усилий	Кооперация		Интеграция		Смешанная форма	
		Оценка усилий для достижения цели	Результат воздействия (2*3)	Оценка усилий для достижения цели	Результат воздействия (2*5)	Оценка усилий для достижения цели	Результат воздействия (2*7)
1	2	3	4	5	6	7	8
Сложность финансирования	10	6	60	8	80	6	60

Продолжение таблицы 3.3.6

1	2	3	4	5	6	7	8
Сложность реализации проекта	10	2	20	7	70	8	80
Время, необходимое для реализации проекта	9	4	36	9	81	9	81
Преодоление сопротивления реализации проекта	8	3	24	9	72	9	72
Итоговый результат оценки:		-	140	-	303	-	293
<b>Коэффициенты эффективности сравниваемых вариантов проекта</b>		-	<b>2,06</b>	-	<b>0,94</b>	-	<b>1,01</b>

Наглядная демонстрация соотношения экспертных оценок степени достижения цели проекта и необходимых для этого усилий представлена на диаграмме ниже.

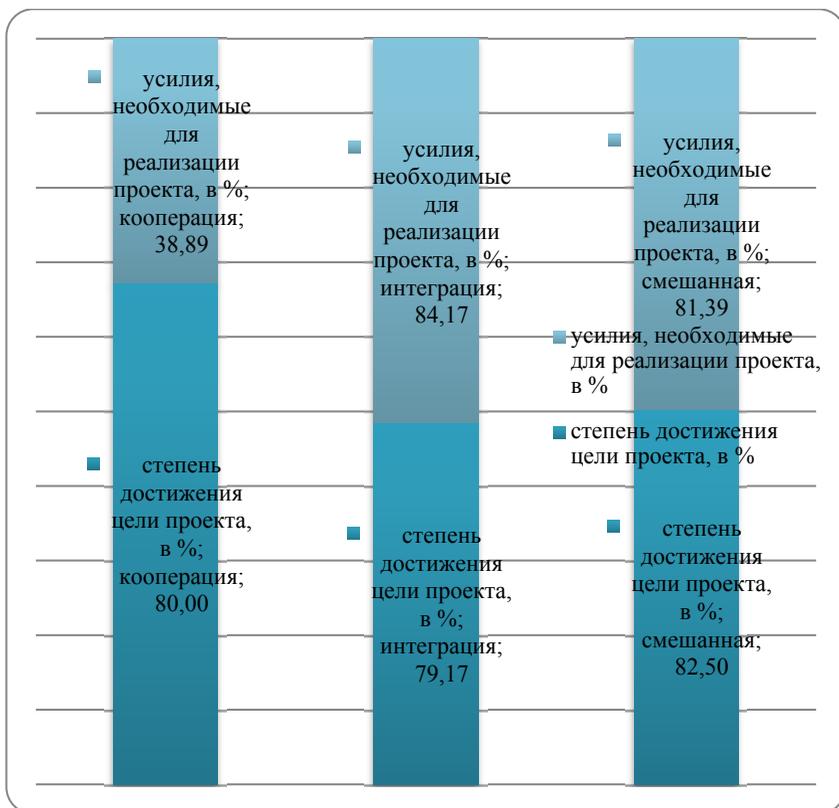


Рис. 3.3.1. Экспертная оценка степени достижения целей проекта и усилий, необходимых для реализации вариантов проекта

Таким образом, расчеты коэффициентов эффективности позволяют сделать вывод о том, что данный проект межмуниципального сотрудничества целесообразно осуществить в форме кооперации (рисунок 3.3.2).

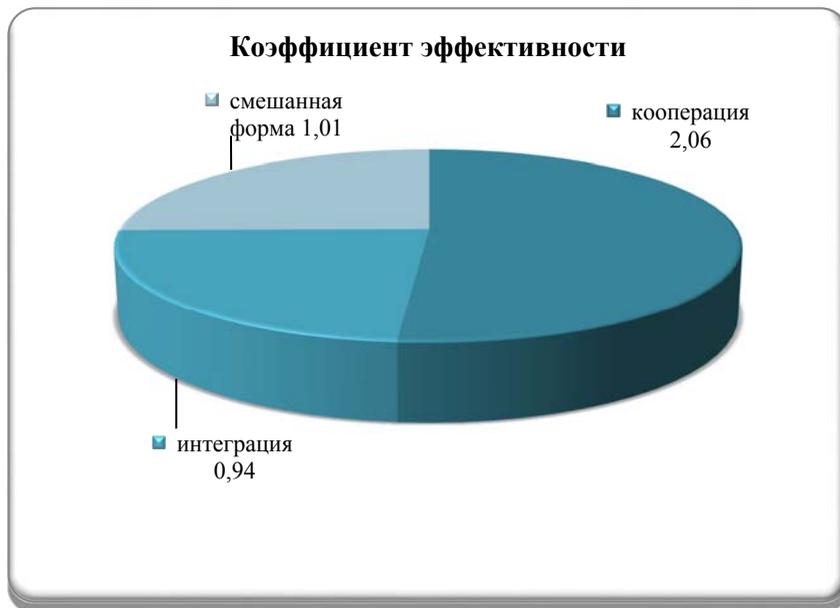


Рис.3.3.2. Значения коэффициентов эффективности по проектам межмуниципального сотрудничества.

В заключение рассмотрим схему работы механизмов обеспечения ММС. В качестве субъекта, направляющего и координирующего деятельность муниципальных образований, бизнес-сообщества, населения, формальных и неформальных организаций, – то есть всех, кто заинтересован в ММС, – выступает создаваемое при региональных органах власти Агентство обеспечения развития межмуниципального сотрудничества (далее – Агентство). Задача Агентства – определить, какие механизмы следует применить для воздействия на муниципальные образования, а также иных заинтересованных в осуществлении ММС субъектов, чтобы действия, избранные ими на основе данных механизмов оказались наиболее продуктивными и эффективными.

Общая схема работы механизмов обеспечения ММС включает 7 этапов.

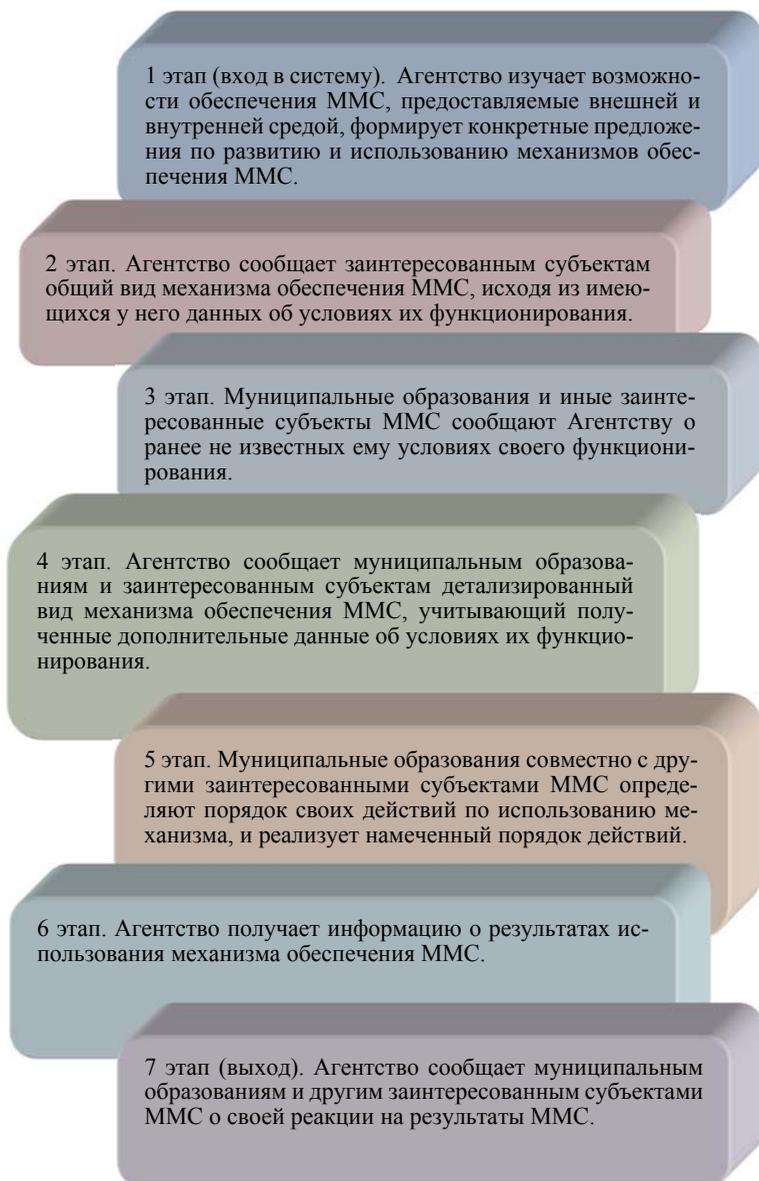


Рис. 3.3.3. Этапы механизма обеспечения ММС

В случае необходимости весь цикл из 7 этапов повторяется, то есть осуществляется дальнейший поиск возможностей развития и использования плодотворного механизмов обеспечения ММС.

### **Выводы по третьей главе**

1. Перспективное направление развития нормативно-правовых механизмов касается практики заключения договоров с местными сообществами. Суть механизма состоит в заключении так называемых «непоименованных договоров» – (соглашения, договора, контракта) между участниками межмуниципального сотрудничества, включая представителей бизнес-сообщества, которые могут быть заинтересованы в разработке и реализации конкретных проектов на межмуниципальном уровне.

Такие договоры можно заключать для закрепления межмуниципального сотрудничества, предусматривающего участие органов публичной власти, некоммерческих организаций, местных товариществ собственников, кооперативными организациями и т.п.

2. В аппарате Губернатора предложено создать Агентство обеспечения развития ММС (АММС, Агентство), статус которого приравнивался бы к такому правовому институту, как департамент. Целью АММС будет содействие в выработке стратегических и тактических решений ММС в рамках проектов комплексного развития территорий. К функциям АММС следует отнести, в первую очередь, информационное обеспечение реализуемых решений, нормативно-правовое регулирование интеграционных и кооперационных проектов, а также последующий и предшествующий контроль. Все эти функции необходимо закрепить в положениях Постановления Правительства области.

3. К числу перспективных институтов межмуниципального сотрудничества рекомендуется отнести – опираясь на опыт межмуниципального сотрудничества в зарубежных странах – после соответствующей адаптации к российским реалиям:

– кредитные ассоциации местных органов власти. Суть такой формы сотрудничества заключается в предоставлении МО и межмуниципальным структурам и организациям кредитов на самые важные цели, и, как следствие, способствует культивированию интереса к участию в инвестиционных проектах;

– кооперативное сообщество – объединение муниципалитетов или их органов в форме НКО для реализации совместных задач.

4. В качестве направления развития институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества автором предлагается создавать в регионах опорные зоны – территории, которые будут делать акцент в своей деятельности на ММС, опираясь на поддержку региона и используя взаимосвязи осуществляемых мероприятий на этапах планирования, целеполагания, финансирования и реализации.

5. Обоснована необходимость формирования новых традиций, которые будут способствовать повышению эффективности и результативности межмуниципального сотрудничества.

6. Развитие институциональных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества связано с такими социальными институтами, как благотворительность и волонтерство. Целесообразно создать эффективную модель более социально направленную на взаимодействие власти и бизнеса на муниципальном уровне. При этом в основу такой модели должен быть положен принцип взаимодополнения: бизнес решает насущные социально-экономические проблемы территории, получая взамен адекватную поддержку своей профессиональной деятельности со стороны органов публичной власти.

7. В работе основана необходимость применения принципов маркетинга взаимодополнения в качестве важнейшего направления развития процессных механизмов обеспечения ММС.

8. Для выбора проектов ММС или направлений их разработки предложено использовать матрицу, в основе которой находится постулат А. Маслоу, содержащая постулат о стимулирующем характере не столько потребностей для человека или группы людей, сколько степень их удовлетворения.

9. В работе предложена методика оценки эффективности проектов или направлений их разработки, которая позволяет экспертным путем оценить степень достижения целей межмуниципального сотрудничества при использовании различных проектов или их вариантов, а также оценить усилия, которые необходимо предпринять для достижения поставленных целей.

10. Предложен общий вид вход-выходной схемы работы механизмов обеспечения ММС, включающей 7 этапов.

## Заключение

Межмуниципальное сотрудничество в форме кооперационных или интеграционных процессов является одним из приоритетных направлений реализации задач по резкому повышению качества жизни населения страны, значительная часть которого проживает в малых и средних городах, а также в сельских поселениях. Активизация и повышение эффективности и продуктивности межмуниципального сотрудничества на основе использования механизмов его обеспечения, развивающихся с учетом предоставляемых окружающей средой возможностей, явилось целью научной работы.

Проведенное исследование позволило сделать ряд теоретических и практических выводов, обосновать конкретные предложения, реализация которых будет способствовать социально-экономическому росту в регионах не только за счет объединения потенциала муниципальных образований, но и включение в систему взаимодействия муниципалитетов ресурсов других заинтересованных субъектов в лице бизнес-сообщества, формальных и неформальных организаций, населения, а государства.

Так, автором выявлены предпосылки межмуниципального сотрудничества современной России, определяемые рядом факторов внешней и внутренней среды, а также обоснована необходимость дополнения принципов межмуниципального сотрудничества критерием социальной справедливости.

Более полному использованию потенциала взаимодействия заинтересованных сторон в целях реализации задач местного значения будут способствовать предложенные авторская классификация видов межмуниципального сотрудничества, методика оценки конкурентного потенциала муниципального образования, а также подход к определению результативности и эффективности межмуниципального сотрудничества.

Из лучших практик зарубежного опыта межмуниципального сотрудничества особый интерес представляют формы принудительного межмуниципального сотрудничества, которые имеют целью эффективную реализацию входящих в компетенцию местного самоуправления конкретных задач, в том числе организацию работы транспорта, энерго- и водоснабжения, вывозу отходов, пожарных служб, органов санитарного контроля, учреждений здравоохранения и образования.

В работе сделан вывод о целесообразности создания по опыту зарубежных стран надмуниципальных структур, координирующих совместную деятельность муниципалитетов и различных субъектов хозяйствования, заинтересованных в налаживании взаимодействия.

Наличие большого числа известных и апробированных видов и форм ММС пока еще не привело к их широкому применению в России. В монографии обоснован вывод, что недостатки в функционировании ММС во многом обусловлены отсутствием отлаженной системы механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества.

С целью упорядочения и систематизации существующих механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в монографии предложена их классификация по признаку содержания с выделением механизмов ресурсного, институционального и процессного обеспечения. При этом в группу ресурсного обеспечения входят механизмы финансового, материально-вещественного, информационного и кадрового обеспечения. Механизмы институционального обеспечения включает организации и нормативно-правовые акты как институты, а также различные социальные институты. В группу механизмов процессного обеспечения включены такие механизмы обеспечения, как маркетинговое и организационно-управленческое обеспечение.

Представленная выше упорядоченная совокупность механизмов названа системой механизмов обеспечения ММС, отличительной особенностью которой является наличие базовых, дополняющих и поддерживающих механизмов.

Динамика межмуниципального сотрудничества является объективным условием, предопределяющим необходимость постоянного развития механизмов его обеспечения, которое заключается в выявлении и применении новых подходов, способов и инструментов, появляющихся в результате развития науки и практики государственного и муниципального управления, а также использовании обширных возможностей, предоставляемых достижениями науки и техники, социальными факторами, а также факторам внутренней среды.

Важнейшим направлением развития материально-вещественного обеспечения механизма обеспечения ММС является использование возможностей совместного создания и/или эксплуатации

различных материально-вещественных объектов. В их числе можно назвать строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, культурно-бытового и спортивно-оздоровительного назначения, предприятия хранения и переработки овощей, фруктов и картофеля и т. п.

Развитие информационных механизмов обеспечения ММС рекомендовано осуществлять на основе технологии блокчейн, разработки прогнозов и стратегий развития территорий муниципальных образований на отдаленный период с ориентацией на реализуемые национальные проекты, использования возможностей экспертного сообщества, а также передовых практик межмуниципального сотрудничества.

Развитие финансовых механизмов обеспечения ММС в монографии связано с использованием возможностей ОЭЗ, ТОСЭР, «Фабрики проектного инвестирования», программы развития моногородов, модели софинансирования.

В качестве перспективного направления развития нормативно-правовых механизмов в монографии рассматривается практика заключения договоров с местными сообществами. Суть механизма заключается в заключении соглашения (договора, контракта) между участниками межмуниципального сотрудничества, включая представителей бизнес-сообщества, которые могут быть заинтересованы в разработке и реализации конкретных проектов на межмуниципальном уровне.

Законодательной основой заключения подобных контрактов с использованием так называемых «непоименованных договоров» является Гражданский кодекс РФ, предусматривающий возможность заключения подобных договоров, которые будут иметь статус юридически действительных. Такие договоры можно заключать для закрепления межмуниципального сотрудничества, предусматривающего участие органов публичной власти, некоммерческих организаций, местных товариществ собственников, кооперативными организациями и т.п.

В монографии обоснована целесообразность создания на региональном уровне Агентств обеспечения развития межмуниципального сотрудничества (АММС, Агентство), статус которого приравнивался бы к такому правовому институту, как департамент. Целью АММС будет содействие в выработке стратегиче-

ских и тактических решений ММС в рамках проектов комплексного развития территорий. К функциям АММС следует отнести, в первую очередь, информационное обеспечение реализуемых решений, нормативно-правовое регулирование интеграционных и кооперационных проектов, а также последующий и предшествующий контроль. Все эти функции необходимо закрепить в положениях Постановления Правительства области.

С учетом положительного опыта межмуниципального сотрудничества, накопленного в зарубежных странах, в российской практике после соответствующей адаптации целесообразно использовать такие перспективные институты межмуниципального сотрудничества, как

- центры, институты, бюро, общества, НИИ;

- кредитные ассоциации местных органов власти. Суть такой формы сотрудничества заключается в предоставлении МО и межмуниципальным структурам и организациям кредитов на самые важные цели, и, как следствие, способствует культивированию интереса к участию в инвестиционных проектах;

- кооперативное сообщество – объединение муниципалитетов или их органов в форме НКО для реализации совместных задач.

В качестве направления развития институциональных механизмов межмуниципального сотрудничества автором предлагается создавать в регионах опорные зоны – территории, которые будут развиваться по примеру взаимосвязи всех «отраслевых» мероприятий на этапах планирования, целеполагания, финансирования и реализации.

Обоснована необходимость формирования новых традиций, которые будут способствовать повышению эффективности и результативности межмуниципального сотрудничества.

Развитие институциональных механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества связано с такими социальными институтами, как благотворительность и волонтерство. В работе сделан вывод о необходимости создания эффективной модели, обеспечивающей взаимодействие власти и бизнеса при решении социальных проблем на муниципальном уровне. В основе такой модели должен лежать принцип взаимодополнения, в соответствии с которым бизнес решает насущные социально-экономические проблемы территории, получая взамен адекватную поддержку своей профессиональной деятельности со стороны органов публичной власти.

В качестве важнейшего направления развития процессных механизмов обеспечения ММС в работе основана необходимость применения принципов маркетинга взаимодополнения.

Для выбора проектов или направлений разработки ММС предложено использовать матрицу, в основе которой находится постулат А. Маслоу, содержащая постулат о стимулирующем характере не столько потребностей для человека или группы людей, сколько степень их удовлетворения.

В работе предложена также методика экспертно-аналитического обеспечения процесса выбора проектов или направлений их разработки, которая позволяет экспертным путем оценить степень достижения целей межмуниципального сотрудничества при использовании различных проектов или их вариантов, а также оценить усилия, которые необходимо предпринимать для достижения поставленных целей.

В работе описан общий вид вход-выходной схемы работы механизмов обеспечения ММС, включающей 7 этапов, следование которым позволит организовать эффективное и продуктивное межмуниципальное сотрудничество.

## Список использованной литературы

1. Адаменко, А.А. Развитие региональной системы предпринимательства на основе внутренних ресурсов сферы малого и среднего бизнеса: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / А.А. Адаменко. – М., 2017. – 42 с.
2. Айрапетян, Л.Н. Роль институтов развития в управлении целевыми программами [Электронный ресурс] / Л.Н. Айрапетян // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – №6 (25). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-institutov-razvitiya-v-upravlenii-tselevymi-programmami>.
3. Алешин, А.В. Эффективность взаимодействия разномасштабных субъектов бизнеса в регионе: направления и способы оценки / А.В. Алешин // Terra economicus. – 2011. – Т. 9, № 4, ч. 2. – С. 132–136.
4. Анимица, Е. Г. Социально-экономическая география и региональная экономика: проблемы взаимоотношений / Е.Г. Анимица, М.Д. Шарыгин // Географический вестник. – 2013. – №1 (24) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-ekonomicheskaya-geografiya-i-regionalnaya-ekonomika-problemy-vzaimootnosheniy>.
5. Анимица, Е.Г. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е.Г. Анимица, В.С. Бочко, Э.В. Пешина. – Екатеринбург: УрГЭУ – ИЭ УрО РАН, 2010. – 81 с.
6. Анимица, Е.Г. Пространственно-временная парадигма в социэкономике: региональный аспект / Е.Г. Анимица, В.А. Сухих. – Пермь: Перм. гос. ун-т, 2007. – 140 с.
7. Арумова, Е. С. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления местным развитием / Е.С. Арумова // Теория и практика общественного развития. – 2012. – №4. – С. 332–334.
8. Арумова, Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества: дис. ... канд. экон. наук / Е.С. Арумова. – Краснодар, 2012. – 199 с.
9. Арумова, Е.С. Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт / Е.С. Арумова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 37–46.

10. Архипова, О.И. Совершенствование инструментария публичного управления на основе внедрения центров управления компетенциями: автореф. дис. ... канд. экон. наук / О.И. Архипова. – М., 2017. – 24 с.

11. Бабичев, И.В. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы / И.В. Бабичев // Муниципальная власть. – 2004. – №1. – С. 76.

12. Бабун, Р.В. Проблемы межмуниципального сотрудничества / Р.В. Бабун // Городское управление. – 2009. – № 6. – С. 63–70.

13. Бабун, Р.В. К вопросу межмуниципальной хозяйственной кооперации / Р.В. Бабун, С. Артемов // Городское управление. – 2012. – № 1. – С. 64–69.

14. Бакуменко, О.А. Межрегиональное взаимодействие как фактор развития региональных социально-экономических систем (на примере Северо-Западного федерального округа / О.А. Бакуменко // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. – 2016. – № 4. – С. 32–47.

15. Балтина, А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: монография / А.М. Балтина, В.А. Волохина. – Оренбург: ОГУ, 2004. – 197 с.

16. Бельдеева Л.Н. Развитие межмуниципального сотрудничества в области обращения с отходами [Электронный ресурс] / Л.Н. Бельдеева, Н.А. Берда – Режим доступа: [http://elib.altstu.ru/journals/Files/pv2013\\_01/pdf/259beldeeca.pdf](http://elib.altstu.ru/journals/Files/pv2013_01/pdf/259beldeeca.pdf)

17. Березина, Е. Мау: код экономики // Российская газета. – 18 сентября 2017. – С. 1.

18. Берлин, С.И. Оптимизация пространственно-экономических трансформаций и устойчивое социально-экономическое развитие региона / С.И. Берлин, В.В. Гусев, С.А. Кротова // Современная экономика: проблемы и решения. – 2015. – [S. I]. – Т. 11. – С. 32–40.

19. Берр, Х. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария / Х. Берр // Бюджет. – 2009. – №9.

20. Богданов, А. Линия подъема // Российская газета. – 11 декабря 2018. – № 278. – С. 18.

21. Боровиков, Д. А. Эффективность как социально-психологическая категория: онтологический подход / Д.А. Боровиков // Вестник Удмуртского университета. Серия: Философия. Психология. Педагогика. – 2011. – №2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-kak-sotsialno-psihologicheskaya-kategoriya-ontologicheskij-podhod>.

22. Будущий генплан Тамбова обсудят онлайн // Российская газета. – 14 августа 2018. – № 177. – С. 13.

23. Бурак, П.И. Пути преодоления дезинтеграционных тенденций в экономическом пространстве России / П.И. Бурак, А.В. Топилин // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития. Пленарные доклады: материалы Четвертого Международного форума (Москва, 20, 22 октября 2015 г.) / под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. – М.: ЦЭМИ РАН / ИПР РАН, 2015.

24. Буссе, Ю. Межмуниципальное сотрудничество: виды, задачи, формы и опыт / Ю. Буссе // Городское управление. – 2005. – № 2. – С. 51–59.

25. Бухвальд, Е.М. Экономико-правовые проблемы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации / Е.М. Бухвальд // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – № 13 (399).

26. В Воронежской области создадут ОЭЗ // Российская газета. – 14 август 18. – № 179. – С. 13.

27. Валентей, С.Д. России нужна модель асимметричной Федерации / С.Д. Валентей // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. – 2012. – №5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossii-nuzhna-model-asimmetrichnoy-federatsii>

28. Валентей, С.Д. Проблемы реализации полномочий местных органов власти / С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 2 (2).

29. Вертакова, Ю.В. Форсайт-проектирование трансграничного взаимодействия российских регионов / Ю.В. Вертакова, О.Н. Греченюк // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2017. – № 1. – С. 5–8.

30. Волков, В.В. Межмуниципальное сотрудничество: проблемы правового регулирования [Электронный ресурс] / В.В. Волков // Бюджет. – 2010. – №4. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/75167.php>

31. Волкова, Е.С. Проблемы организации межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации / Е.С. Волкова, М.Ю. Зенков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://refdb.ru/look/1686955.html>

32. Восемь опор и одна дорога // Эксперт. – 2017. – № 49. – С. 66–70.
33. Выжutowич В. Урбанист: Городские управленцы должны учитывать критерий справедливости // Российская газета. – 18 марта 2019. – №59. – С. 10.
34. Глазырин, М.В. Инновационный социально-производственный комплекс на уровне муниципального образования / М.В. Глазырин. – М.: Наука, 2007. – 307 с.
35. Глазьев, С.Ю. О стратегии экономического развития России / С.Ю. Глазьев // Вопросы экономики. – 2007. – № 5. – С. 30–52.
36. Глазьев, С.Ю. Перспективы развития российской экономики в условиях глобальной конкуренции / С.Ю. Глазьев // Российский экономический журнал. – 2007. – № 1-2. – С. 3–25.
37. ГОСТ Р ИСО 9000-2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200124393>
38. Грамматчиков, А. Золотой век «цифры». Наступает / А. Грамматчиков, Т. Гурова // Эксперт. – 2017. – № 30-33. – С. 10.
39. Гранберг, А.Г. Моделирование пространственного развития национальной и мировой экономики: эволюция подходов / А.Г. Гранберг // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 87-107.
40. Гранберг, А.Г. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / А.Г. Гранберг [и др.] // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101.
41. Гранберг, А.Г. Результаты экспериментальных расчетов по оценке эффективности инвестиционных проектов с использованием межотраслевых межрегиональных моделей / А.Г. Гранберг [и др.] // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 45–72.
42. Гранберг, А.Г. Экономико-математические исследования многорегиональных систем / А.Г. Гранберг, И.П. Сулов, С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2008. – №2. – С. 120–150.
43. Граф, И.В. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: опыт правового регулирования в зарубежных странах / И.В. Граф, Д.Г. Жаромских // Вестник Тюменского государственного университета. Серия: Социально-экономические и правовые исследования. – Издательство: Тюмень, 2006. – №1. – С. 150-156.

44. Грингель, Б.М. Повышение конкурентоспособности территорий как обобщающая задача стратегического планирования / Б.М. Грингель, Н.Е. Костылева, Смирнов Е.А. – СПб., 2005. – 189 с.
45. Грингель, Б.М., Костылева, Н.Е. Методология и практика государственного стратегического планирования / Б.М. Грингель, Н.Е. Костылева // Институт проблем региональной экономики РАН. – СПб., 2000. – 90 с.
46. Гриценко, Е.В. Межмуниципальное сотрудничество как средство обеспечения эффективности решения задач местного самоуправления / Е.В. Гриценко // Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации: сборник материалов проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». – М., 2006. – С. 198–207.
47. Гриценко, Е.В. Понятие и цели межмуниципального сотрудничества / Е.В. Гриценко // Консультационная служба. – 2006. – № 2. – С. 34–40.
48. Гурова, Т. Новый технологический цикл важнее санкций / Т. Гурова, Е. Обухова // Эксперт. – 2017. – № 42. – С. 32–39.
49. Гусенко, М. Щедрость по экономическим причинам // Российская газета. – 11 декабря 2018. – № 278. – С. 4.
50. Дюран, Э. Местные органы власти во Франции / Э. Дюран – М.: Интратэк, 1996. – 151 с.
51. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – 7 сент. № 36. – Ст. 4466. Ст. 10.
52. Жандарова, И. Агломерации могут получить правовой статус и госпрограмму // Российская газета. – 18 сентября 2017. – № 209. – С. 4.
53. Жих, Е.М. Маркетинг: Как завоевать рынок / Е.М. Жих, А.П. Панкрухин, В.А. Соловьев. – Л.: Ленинград, 1991. – 139 с.
54. Замотаев, А.А. Нормативно-правовая база местного самоуправления / А.А. Замотаев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/msgr/doc/sbornik/sb\\_p2.htm](http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/msgr/doc/sbornik/sb_p2.htm)
55. Замотаев, А.А. Проблемы создания советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации / А.А. Замотаев // Муниципальная власть. – 2006. – №1. – С. 11-15.
56. Зеер, Э.Ф. Психология профессий / Э.Ф. Зеер. – М.: Академический проект, 2005. – 336 с.

57. Зинченко, М.В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореф. дис. ... канд. экон. наук / М.В. Зинченко. – Хабаровск, 2008. – 22 с.

58. Зубаревич, Н.В. Муниципальное управление / Н.В. Зубаревич. – М.: АНХ, 2006. – 688 с.

59. Зубов, И. Планы добавленной стоимости // Российская газета. – 3 апреля 2019. – № 72. – С. 11.

60. Иваненко, С.И. Социальное развитие регионов России: проблемы и пути их решения / С.И. Иваненко, В.Д. Роик, С.Н. Титов [и др.] // Аналитический вестник. – 2007. – №21. – С. 338.

61. Иванова, Е. М. Полилог как трансформация диалога в современном обществе: автореф. дис. ... канд. фил. наук/ Е.М. Иванова. – Томск, 2009. – 23 с.

62. Ивантер, И. Без спроса не растут // Российская газета. – 17 января 2018. – № 8(7471). – С. 5.

63. Исаенко, Е.В. Теоретические аспекты устойчивого развития розничной торговли потребительской кооперации: монография / Е.В. Исаенко. – Белгород: Кооперативное образование, 2002. – 238 с.

64. Исупова, С.С. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски / С.С. Исупова, Э. Маркварт // Местное право. – 2009. – №9-10. – С. 19-30.

65. Казаков, Е.М. Стратегия использования интеграционного потенциала региона / Е.М. Казаков, Н.И. Перминова, Ю.А. Толченкин [и др.] // Экономика региона. – 2005. – №2 – С. 57-70.

66. Какимжанов, О.Н. Международный опыт регулирования дорожно-строительной отрасли / О.Н. Какимжанов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.be5.biz/ekonomika1/r2011/1606.htm>

67. Климов, Е.А. Психология профессионала / Е.А. Климов. – М.: Воронеж: НПО «Модэк», 1996. – 400 с.

68. Кнемайер, Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) / Ф.Л. Кнемайер // Государство и право. – 1995. – №4. – С. 107-121.

69. Кокин, И.А. Межмуниципальная кооперация в субъектах РФ: объективные потребности и правовые решения / И.А. Кокин // Городское управление. – 2003. – №11. – С.61-68.

70. Концепция развития межрегиональных связей Архангельской области на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462633402>
71. Концепция развития межрегиональных связей Архангельской области на период до 2020 года // Постановление Правительства Архангельской области от 26 августа 2017 года № 3.
72. Коробов, С.А. Развитие системы государственного регулирования и поддержки малого и среднего предпринимательства: ресурсо-ориентированный подход: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / С.А. Коробов. – М., 2017. – 42 с.
73. Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н. Костюкова. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012. – 689 с.
74. Котлер, Ф. Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли; пер. с англ.; под ред. С.Г. Божук. – СПб.: Питер, 2008. – 384 с.
75. Крыжановская, Г.В. Российский и зарубежный опыт межбюджетного взаимодействия / Г.В. Крыжановская // Федерализм. – 2010. – № 1. – С. 149-160.
76. Ладыгин, В.В. Возможности создания муниципального бизнес-инкубатора с использованием механизмов межмуниципальной кооперации / В.В. Ладыгин // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2011. – №2. – С. 25-38.
77. Левина, В.В. Территориальное развитие на основе согласования региональных и муниципальных экономических: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В.В. Левина. – М., 2017. – 41 с.
78. Лексин, В.Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России / В.Н. Лексин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <file:///C:/Users/%D0%97%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%B0/Downloads/mestnoe-samoupravlenie-i-mestnaya-vlast-v-sovremennoy-rossii.pdf>
79. Лексин, В.Н. Региональная действительность и региональные исследования / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2014. – №2(28). – С. 7–38.
80. Лексин, В.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 т., 12 кн. / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 648 с.

81. Лексин, И.В. Понятие территориального образования в конституционном праве / И.В. Лексин [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk\\_49\\_aprel\\_2015\\_g.\\_pravovie\\_i\\_politicheskie\\_aspekti\\_upravlenija/leksin.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk_49_aprel_2015_g._pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/leksin.pdf).

82. Линкола, Т. Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы / Т. Линкола // Бюджет. – 2010. – №1.

83. Любовный, В.Я. Города России: альтернативы развития и управления / В.Я. Любовный – М.: Экон-информ, 2013. – 614 с.

84. Любовный, В.Я. Макроэкономические факторы развития российских городов и задачи градостроительной политики / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев. – Режим доступа: <https://ecfor.ru/publication/makroekonomicheskie-factory-razvitiya-rossijskih-gorodov/>

85. Макаров, В.Л. Переход к инновационной самоорганизации муниципальных образований / В.Л. Макаров, М.В. Глазырин, В.Е. Королев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ecsocman.hse.ru/data/2012/09/17/1265236209/012\\_Макаров,%20Глазырин,%20Королев\\_Переход%20к.уницпальных%20образований\\_109-120.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/2012/09/17/1265236209/012_Макаров,%20Глазырин,%20Королев_Переход%20к.уницпальных%20образований_109-120.pdf)

86. Маркварт, Э. Правовые рамки и практика реализации публично-частного партнерства в муниципальной сфере / Э. Маркварт // Местное право. – 2014. – № 5. – С. 21-24.

87. Маркварт, Э. Совместные администрации в Германии / Э. Маркварт // Практика муниципального управления. 2009. – № 12. – С. 84-87.

88. Межевич, Н.М. Межмуниципальное сотрудничество в российском законодательстве о местном самоуправлении / Н.М. Межевич // Управленческое консультирование. – 2006. – №3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhmunitsipalnoe-sotrudnichestvo-v-rossijskom-zakonodatelstve-o-mestnom-samoupravlenii>.

89. Межевич, Н.М. Определение категории «Регион» в современном научном дискурсе / Н.М. Межевич // Псковский регионалогический журнал. – 2006. – №2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-kategorii-region-v-sovremennom-nauchnom-diskurse>.

90. Механизмы управления: учебное пособие / под ред. Д.А. Новикова. – М.: ЛЕНАНД, 2011. – 192 с.

91. Миркин, Я. Нужен мегарпроект «Бедность» // Российская газета. – 21 августа 2018. – № 183. – С. 5.
92. Миронова, В.А. Адаптация к российским реалиям лучших практик управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом / В.А. Миронова // Успехи современной науки и образования». – 2017. – №8. – С. 49-53.
93. Миронова, В.А. Межмуниципальное сотрудничество как эффективный механизм развития регионального рынка / В.А. Миронова // Актуальные проблемы формирования инвестиционного потенциала и управления инвестиционными рисками в Орловской области: сборник научных трудов по материалам научно-практической конференции (20 октября 2012 г., ФГБОУ ВПО ОГУ): ч. 1. – Орел: ООО ПФ «Картуш», 2012. – С. 115-119.
94. Миронова, В.А. Место и роль парадигмы маркетинга в построении межмуниципального сотрудничества / В.А. Миронова // Наукоеведение. – 2015. – №4 (29). – С. 1-10.
95. Миронова, В.А. Формирование межмуниципальных интеграционных связей на основе оценки конкурентного потенциала партнёров / В.А. Миронова // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – №2 (58). – С. 51-54.
96. Миронова, В.А. Механизмы обеспечения межмуниципального сотрудничества и их использование в регионе / В.А. Миронова, Г.М. Самостроевко // Modern Economy Success. – 2018. – №3. – С. 62-67.
97. Миронова, В.А. Productivity evaluation of the mechanisms of municipal administration / В.А. Миронова, Г.М. Самостроевко // Научный взгляд в будущее. – 2016. – №2(2), том 7. – С. 7 -10.
98. Миронова, В.А. Маркетинговый подход к оценке эффективности проектов межмуниципального сотрудничества / В.А. Миронова, Г.М. Самостроевко // Комплексное развитие территориальных систем и повышение эффективности регионального управления в условиях цифровизации экономики: материалы Национальной (все-российской) научно-практической конференции (8 ноября 2018 г.). – Орел: Изд-во ОГУ им. И.С. Тургенева, 2018. – С. 202–208.
99. Миронова, В.А. Методологические подходы к процессу обеспечения межмуниципального сотрудничества в России / В.А. Миронова, Г.М. Самостроевко // Сборник статей научно-информационного центра «Знание» по материалам XXX международной научно-практической конференции: «Развитие науки в XXI

веке». 3 часть, г. Харьков: сборник по статьям (уровень стандарта, академический уровень). – Харьков: Знание, 2017. – С. 86-91.

100. Миронова, В.А. Перспективные направления использования внутренних ресурсов межмуниципального сотрудничества / В.А. Миронова, Г.М. Самостроенко // Экономические и гуманитарные науки. – 2017. – № 6. – С. 98-108.

101. Миронова, В.А. Формирование комплексных механизмов территориального управления / В.А. Миронова, Г.М. Самостроенко // Сборник публикаций Научного журнала «Хронос» по материалам II и III Международной научно-практической конференции: Экономика и современный менеджмент. – М.: Chronos'. – 2016. – № 3. – С. 43-48.

102. Миронова, В.А. Развитие предпринимательства на основе межмуниципального сотрудничества с применением цифровой экономики / В.А. Миронова, Г.М. Самостроенко // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Том 13, № 1. — С. 166-177.

103. Миронова, В.А. Адаптация к российским реалиям лучших практик управления межмуниципальным сотрудничеством за рубежом / В.А. Миронова // Успехи современной науки и образования. – 2017. – № 8. – С. 49-53.

104. Миронова, В.А. Информационный механизм обеспечения межмуниципального взаимодействия в регионе / В.А. Миронова // Национальная (всероссийская) научно-практическая конференция «Комплексное развитие территориальных систем и повышение эффективности регионального управления в условиях цифровизации экономики» (8 ноября 2018 г., г. Орел). – Орел: Изд-во ОГУ им. И.С. Тургенева, 2018. – С. 621–625.

105. Миронова, В.А. Экспертно-аналитическое и информационное обеспечение достижения целей межмуниципального сотрудничества / В.А. Миронова // Россия: тенденции и перспективы развития: ежегодник. Вып. 14. Ч. 1. (РАН ИНИОН. Отдел научного сотрудничества). – М., 2019. – С. 889-892 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.academia.edu/38757976/>

106. Миронова, Н.И. Межмуниципальное сотрудничество в России: муниципальные ассоциации и местное самоуправление / Н.И. Миронова // Полития. – 2004. – № 3. – С. 98-108 [Электронный ресурс].

107. Миронова, Н.И. Проблемы правового регулирования деятельности межмуниципальных объединений по новому законодательству / Н.И.Миронова // Муниципальная власть. – 2004. – №4. – С. 23-28.

108. Миронова, Н.И. Современные процессы реорганизации межмуниципального сотрудничества в России / Н.И. Миронова // Муниципальная власть. – 2004. – №5. – С. 23-29.

109. Миронова, Н.И. Территориальные преобразования в регионе: правовые проблемы / Н.И. Миронова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 82-105.

110. Мисливская, Г. Гранты проверяют на практике // Российская газета. – 14 ноября 2018. – № 225. – С. 2.

111. Михайлова, М.А. Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук / М.А. Михайлова – Иркутск, 2012.

112. Муниципальное имущество: право, экономика, управление. Гайдаровский форум: экспертная дискуссия о местном самоуправлении. – 2016. – №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://docviewer.yandex.ru/view/120869809/?\\*=NQO%2Bu6wVYiuQs0qv6hiVu4c%2FzEZ7InVybCI6Imh0dHA6Ly9oc3BhLnJhbmVwYS5ydS91cGxvYWRzL2ZpbGVzLzlwMTYvMDQvMTQtMDQtMjAxNi8wLnBkZiIsInRpdGxlljoiMTQtMDQtMjAxNi8wLnBkZiIsInVpZC16IjEyMDg2OTgwOSIsInl1IjoiMjI0NTYwMTY0MTQ0Nzk1ODg5MSlSIm5vaWZyYW11Ijp0cnVILCJ0cyI6MTUwMDg0MTc4NTEzOX0%3D&page=9&lang=ru](https://docviewer.yandex.ru/view/120869809/?*=NQO%2Bu6wVYiuQs0qv6hiVu4c%2FzEZ7InVybCI6Imh0dHA6Ly9oc3BhLnJhbmVwYS5ydS91cGxvYWRzL2ZpbGVzLzlwMTYvMDQvMTQtMDQtMjAxNi8wLnBkZiIsInRpdGxlljoiMTQtMDQtMjAxNi8wLnBkZiIsInVpZC16IjEyMDg2OTgwOSIsInl1IjoiMjI0NTYwMTY0MTQ0Nzk1ODg5MSlSIm5vaWZyYW11Ijp0cnVILCJ0cyI6MTUwMDg0MTc4NTEzOX0%3D&page=9&lang=ru)

113. Оксфордский толковый словарь по психологии / под ред. А. Ребера. – 2002.

114. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. – М.: Юрайт, 2013. – С. 422-425.

115. Павлов, П.В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание / П.В. Павлов // Административное и муниципальное право. – 2016. – №4. – С. 520-532.

116. Павлов, П.В. Перспективы развития интеграционных процессов в рамках ЕАЭС в период экономической изоляции / П.В. Павлов // Международные отношения. – 2017. – №1. – С.102-113.

117. Павлов, П.В. Приграничная торговля как часть приграничного сотрудничества России с иностранными государствами: проблемы административно-правового регулирования / П.В. Павлов // Юрист-Правоведь. – 2009. – №3. – С. 29-33.

118. Павлов, П.В., Концептуальная модель развития особых экономических зон на территории Российской Федерации / П.В. Павлов, М.А. Рыльская // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – №11(296). – С. 2-15.

119. Панкрухин, А.П. Маркетинг территорий. 2-е изд., доп. – СПб.: Питер, 2006. – 416 с.

120. Петроградская, А.А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации / А.А. Петроградская // Вестник СамГУ. – 2010. – №79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/vidy-i-formy-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-rossiyskoy-federatsii>

121. Печенская, М.А. Состояние и проблемы межбюджетных отношений региона и муниципалитетов (на материалах Вологодской области) / М.А. Печенская // Управление и экономика в условиях модернизации: история и современность: материалы научно-практической конференции. – Вологда: Филиал СЗАГС в г. Вологде, 2011. – С. 94-102.

122. Пиндт, Х. Межмуниципальная кооперация в Дании / Х. Пиндт // Городское управление. – 2000. – № 9. – С. 50-55.

123. Пиндт, Х. Местное самоуправление / Х. Пиндт. – М.: Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов, 1995. – 439 с.

124. Политико-экономические проблемы российских регионов / коллектив авторов под рук. К.Э. Яновского. – М.: Консорциум по вопросам прикладных политических исследований, 2001. – 222 с.

125. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

126. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 304 с.

127. Рагозина, Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом / Л.Г. Рагозина // Муниципальная власть. – 2009. – №4. – С. 76-85.
128. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
129. Рогов, В.Ю. Основы формирования геоэкономических регионов современной России / В.Ю. Рогов. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002. – 200 с.
130. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления. – 2-е изд. / О.М. Рой – СПб.: Питер, 2006. – 301 с.
131. Рой, О.М. Стратегическое территориальное управление в России / О.М. Рой // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2007. – № 2. – С. 69-74.
132. Рохчин, В.Е. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования / В.Е. Рохчин, С.Ф. Жилкин, К.Н. Знаменская [и др]. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.
133. Рохчин, В.Е. Стратегическое управление развитием муниципального образования: межмуниципальное взаимодействие / В.Е. Рохчин, В.В. Шураев, К.Н. Знаменская. – СПб.: Изд-во СПБАУиЭ, 2005.
134. Садков, В.Г. Динамично-устойчивое развитие предприятий на базе оптимизации размеров, структуры и эффективности воспроизводства капитала: монография / В.Г. Садков, Л.И. Старикова, И.О. Трубина [и др.]. – Орел: ОрелГТУ, 2010. – 337 с.
135. Самостроенко, Г.М. Маркетинг взаимодополнения в системе государственного и муниципального управления / Г.М. Самостроенко // Современная экономика: проблемы и решения. – 2012. – № 3. – С. 93-101.
136. Самостроенко, Г.М. Местное самоуправление: опыт зарубежных стран: учебное пособие для вузов. – 2-е изд. / Г.М. Самостроенко. – Орёл: ОрёлГТУ, 2009. – 163 с.
137. Самостроенко, Г.М. Сокращение потерь: двойная экономия / Г.М. Самостроенко // Коммерческий вестник. – 1982. – №17. – С. 26-27.

138. Самуэльсон, П.А. Экономика / П.А. Самуэльсон, В.Д. Нордхаус; пер. с англ. — М.: Бином; Лаборатория базовых знаний, 1997. — 800 с.

139. Скоробогатый, П. Готов ли Запад к холодной войне // Эксперт. — № 14. — С. 60-64.

140. Соколова, Л.Г. Механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития / Л.Г. Соколова, М.А. Михайлова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — Иркутск. — 2011. — №5. — 8 с.

141. Солодкая, М.С. Надежность, эффективность, качество систем управления / М.С. Солодкая // Credo. — 1999. — № 5 (17) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://quality.eup.ru/MATERIALY10/qsm.htm>

142. Сорос, Дж. Алхимия финансов / Дж. Сорос. — М.: Инфра-М, 1997. — С. 34-55.

143. Стешина, М.П. Развитие межмуниципального сотрудничества в регионе: дис. ... канд. экон. наук / М.П. Стешина. — Самара, 2010. — 179 с.

144. Столяров, А.С. Развитие партнёрских отношений в маркетинговом управлении организаций профессионального образования: автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.С. Столяров. — М., 2007. — 24 с.

145. Суходолов, А. Совнархозы в рыночной экономике // Российская газета. — 17 января 2018. — №7471 (8). — С. 5.

146. Ткачева, Т. Подбросить на развитие // Российская газета. — 7 августа 2018. — № 171. — С. 22.

147. Трещевский, Ю.И. Кластерный подход к анализу инновационного развития регионов России / Ю.И. Трещевский, В.М. Круглякова // Экономика и управление. — 2011. — №7 (69). — С. 17-21.

148. Труханова, Э. Заходи и стройся // Российская газета. — 10 октября 2017. — № 228. — С. 19.

149. Туркин, С. Как выгодно быть добрым: сделайте свой бизнес социально ответственным / С. Туркин. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007 — 381 с.

150. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

151. Фатхутдинов, Р.А. Стратегический маркетинг. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000. — С. 188-191.

152. Федеральный закон от 30.11.1994 № 51 «Гражданский кодекс Российской Федерации».
153. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
154. Фомченков, Т. Дали право на добро // Российская газета. – 7 февраля 2018. – №7489 (26). – С. 2.
155. Фролова, Е.В. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях / Е.В. Фролова, К.И. Мартынова // Материалы Афанасьевских чтений. – М., 2016. – №1 (14). – С. 40-48.
156. Фролова, Е.Г. Развитие инструментария управления инфраструктурными проектами государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е.Г. Фролова. – М., 2017. – 22 с.
157. Фурши, К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции. Выступление в России / К. Фурши // Service Public 2000. Clément Fourchy – Intervention en Russie. – 2010. – 21 с.
158. Шамберг, В.М. Местные органы управления в США / В.М. Шамберг // Мировая экономика и международные отношения. – 1990. – №6. – С. 81–90.
159. Швецов, А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика / А.Н. Швецов. – М.: КРАСАНД, 2010. – 320 с.
160. Швецов, А.Н. Государственная региональная политика в новейших кризисных обстоятельствах: оценка и принципиальная рекомендация / А.Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 2009. – № 7–8. – С. 65–87.
161. Шильцин, Е.А. Вопросы оценки региональной асимметрии (на примере России) / Е.А. Шильцин // Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых учёных: матер. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 9–11 ноября 2004 г.). – ИЭи-ОПП СО РАН. – Новосибирск, 2004.
162. Широков, А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (Введение в муниципальное управление) / А.Н. Широков. – М.: Муниципальная власть, 2000. – 304 с.
163. Широков, А.Н. Муниципальное управление. Взаимодействие с органами государственной власти / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М.: Логос, 2002. – 44 с.
164. Шнипер, Р.И. Конкурентные позиции регионов и их оценка / Р.И. Шнипер // Регион: экономика и социология. – 1995. – № 1. – С. 3–24.

165. Шнипер, Р.И. Регион: экономические методы управления / Р.И. Шнипер. – Новосибирск, 1991. – 308 с.

166. Шулепова, Е. На свои деньги // Российская газета. – 10 октября 2017. – № 228. – С. 18.

167. Щепкина, А. По три рубля // Российская газета. – 25 сентября 2018. – № 213. – С. 19.

168. Щербаков, А.И. Совокупная производительность труда и основы её государственного регулирования: монография / А.И. Щербаков. – М.: Издательство РАГС. – 2004. – 381 с.

169. 10 лет с блокчейном: применение в реальном секторе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru/articles/101936>

170. 37-е заседание Воронежского клуба политологов состоялось в четверг, 30 марта. Тема – «Двухуровневая система органов местного самоуправления в России: плюсы и минусы». Электронное периодическое издание «КОММУНА» – Информационный портал Воронежа и Воронежской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://communa.ru/politika/dvukhurovnevaya\\_sistema\\_organov\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossii\\_plyusy\\_i\\_minusy](http://communa.ru/politika/dvukhurovnevaya_sistema_organov_mestnogo_samoupravleniya_v_rossii_plyusy_i_minusy).

171. Avgerou, C. The link between ICT and economic growth in the discourse of development. In M. Korpela, R. Montealegre, & A. Poulymenakou (Eds.), Organizational information systems in the context of globalization/ C. Avgerou. – New York, NY: Springer – 2003. – Pp. 373–386.

172. Bel, G, Warner, E. M. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence [Электронный ресурс] / G. Bel, E. M. Warner. – 2014. – URL: <https://cardi.cals.cornell.edu/sites/cardic.cals.cornell.edu/files/shared/documents/RED/Intermunicipal%20Cooperation%20and%20costs.pdf>.

173. Brunet-Jailly, Emmanuel, Martin, John F. Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective / Emmanuel Brunet-Jailly, John Martin. – Canada, University of Toronto Press, 2010. – 256 p.

174. Dollery, Brian E., Robotti, Lorenzo. The Theory and Practice of Local Government Reform / Brian E. Dollery, Lorenzo Robotti. – Cheltenham. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2008. – 270 p.

175. GREŠOVÁ, L. Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad [Электронный ресурс] / L. GREŠOVÁ – Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/313588280\\_Towards\\_the\\_Implementation\\_of\\_the\\_Best\\_Practice\\_from\\_Abroad\\_-\\_Strengthening\\_the\\_Cooperation\\_Among\\_Slovak\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/313588280_Towards_the_Implementation_of_the_Best_Practice_from_Abroad_-_Strengthening_the_Cooperation_Among_Slovak_Municipalities).
176. Hasparova, M, Drabik, P, Zak, S. (2012). Možnosti a perspektívy medziobecnej spolupráce. Vedecké state Obchodnej fakulty [zborník] / M. Hasparova, P. Drabik, S. Zak. – Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2012. – pp. 143-154.
177. Hodgson, L. (2004) Manufactured civil society: counting the cost / L. Hodgson//Critical Social Policy. – vol.24 (iss. 2) – pp. 139–164.
178. Hulst, R., Montfort, A. van. Inter Municipal Cooperation in Europe/ R. Hulst, A. van. Montfort. – Netherlands, Springer Science & Business Media, 2007. – 238 p.
179. Hulst, R., Montfort, A. van., Haveri A., Airaksinen J., Kelly J. Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery. An analysis of developments in eight Western European countries / R. Hulst, A. van. Montfort., A. Haveri, J. Airaksinen, J. Kelly // Public Organization Review. A Global Journal – 2009. – Volume 9. – Issue 3. – pp. 263–285.
180. Intermunicipal Cooperation and Consolidation. Exploring Opportunities for Savings and Improved Service Delivery. Division of local government and school accountability. URL: <http://www.osc.state.ny.us/localgov/pubs/research/cooperation1.pdf>
181. Kenny, S., Hasan, A., Fanany, I. Community development in Indonesia [Электронный ресурс] / S. Kenny, A. Hasan, I. Fanany // Community Development Journal. – 2017. – vol. 52/ – Issue 1. – pp. 107-124. URL: <https://doi.org/10.1093/cdj/bsw059>.
182. Maconachie, R. and Hilson, G. Editorial introduction: the extractive industries, community development and livelihood change in developing countries / R. Maconachie, G. Hilson// Community Development Journal. – 2013. – №48 (3). – pp. 347 – 359.
183. Mäeltsemees, S., Lõhmus, M., Ratas, J. Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia / S. Mäeltsemees, M. Lõhmus, J. Ratas// Halduskultuur – Administrative Culture, 2013. – №14.– pp. 73–98.
184. Mironova, V.A. Methods of measurement of intermunicipal integration communications / V.A. Mironova // Of beaming and organization

of effective functioning of innovation sphere of economy enterprise, industry, the complex: proceedings of the International Conference, Austria, Salzburg, 28-30 April 2013. – Ed P.G. Isaeva. – 2013 – pp. 173-180.

185. Mironova, V.A., Samostroenko, G.M. Development of mechanisms for intermunicipal cooperation providing / V.A. Mironova, G.M. Samostroenko // Topical areas of fundamental and applied research XV // North Charlston, USA – vol.2 – pp. 91-95.

186. Mironova, V.A. Forward-looking development trends of institutional providing mechanisms of intermunicipal cooperation in Russian regions / V.A. Mironova // Science XXI century: V Международная научно-практическая конференция, 29-30 апреля 2019 г., Карловы Вары, Чехия.

187. Overbeek, G., Terluin, I. Rural areas under urban pressure. Case studies of rural-urban relationships across Europe / G. Overbeek, I. Terluin. – The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI). – 2006. – 249 p.

188. R. Meade, R. (2019) Editorial [Электронный ресурс] / R.R. Meade // Community Development Journal. – vol. 54. – Issue 2. – pp. 173–178.

189. Sheng, Y.K. Poverty Alleviation through Rural-Urban Linkages / Y.K. Sheng // Policy implications, Bangkok. – 2003. – pp. 14-28.

190. Spicer, Z. Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration [Электронный ресурс]/ Z. Spicer. – Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2017.1288617>

191. Summary of Expert group meeting on «Regional Cooperation on Financing for Development» [Электронный ресурс]/ New York, 15-16 November 2010. – Режим доступа: <http://www.un.org/esa/ffd/msc/regionalcooperation/EGM-SummaryReport.pdf>

192. Voorn, Bart, Genugten, Marieke L. van, Thiel, Sandra van. The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review [Электронный ресурс]/ Bart Voorn, Marieke L. van Genugten, Sandra van Thiel. – Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group. – 2017. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2017.1319360?needAccess=true>

**Приложение А**

*Образец*

**Об утверждении Положения о создании и деятельности  
Агентства обеспечения развития межмуниципального  
сотрудничества Орловской области**

ПРАВИТЕЛЬСТВО ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от \_\_\_ декабря 201\_ года № \_\_\_\_

Об утверждении Положения о создании и деятельности Агентства обеспечения развития межмуниципального сотрудничества Орловской области.

В соответствии с абз. 5 ч. 5 ст. 5 Закона Орловской области от 10 ноября 2014 года №1683-ОЗ "О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области" и в целях реализации указа Губернатора Орловской области от 22 ноября 2014 года №448 "О структуре исполнительных органов государственной власти Орловской области" Правительство Орловской области постановляет:

1. Утвердить прилагаемое Положение о создании и деятельности Агентстве обеспечения развития межмуниципального сотрудничества Орловской области.

Председатель Правительства  
Орловской области

---

Приложение. Положение о создании и деятельности  
Агентства обеспечения развития межмуниципального  
сотрудничества Орловской области.

Приложение  
к постановлению  
Правительства Орловской области  
от \_\_\_ декабря 201\_\_ г. № \_\_\_

#### I. Общие положения

1. Агентство обеспечения развития межмуниципального сотрудничества Орловской области (далее также – Агентство) является органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, осуществляющим функции по стратегическим и тактическим решениям ММС в рамках проектов комплексного развития территорий Орловской области, информационное обеспечения реализуемых решений, нормативно-правовое регулирование интеграционных и кооперационных проектов, а также последующий и предшествующий контроль.

2. Свою деятельность Агентство реализует в соответствии с положениями и нормами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Уставом (Основным Законом) Орловской области, законов Орловской области, указов и распоряжений Губернатора Орловской области, постановлений и распоряжений Правительства Орловской области, а также настоящим Положением и приказами Агентства.

3. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему отделы Администраций муниципальных образований Орловской области, во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

4. Полное наименование Агентства: Агентство обеспечения развития межмуниципального сотрудничества Орловской области.

5. Сокращенное наименование Агентства: Агентство обеспечения развития ММС Орловской области.

## II. Полномочия Агентства

6. Агентство реализует на территории Орловской области единую государственную политику и осуществление управления в формировании и развитии интеграционных и кооперационных процессов, а также осуществляет следующие полномочия:

6.1. Разрабатывает предложения, проекты правовых актов, договоров, соглашений и других распорядительных документов по вопросам, входящим в компетенцию Агентства, и представляет их на рассмотрение Губернатору Орловской области, Правительству Орловской области в установленном порядке.

6.2. Взаимодействует с Ассоциацией муниципальных образований Орловской области и федеральными органами исполнительной власти по вопросам обеспечения объективности создания и развития социально-экономического, интеграционного и кооперационного потенциала.

6.3. Согласовывает инвестиционные программы развития интеграционных связей на территории Орловской области, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются федеральными органами исполнительной власти.

6.3.1. Согласовывает инвестиционные программы развития кооперационных связей на территории Орловской области, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются федеральными органами исполнительной власти.

6.4. Организует работу по разработке и согласованию муниципальными образованиями Орловской области схем и программ перспективного развития горизонтального регионального; вертикального регионального; горизонтального межрегионального; вертикального межрегионального; горизонтального международного; вертикального международного; общероссийского сотрудничества (далее – различные формы межмуниципального сотрудничества) на территории Орловской области.

6.5. Разрабатывает схемы и программы перспективного развития различных форм межмуниципального сотрудничества на территории Орловской области.

6.6. Координирует деятельность органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области при реализации мероприятий в сфере межмуниципального сотрудничества и повышения эффективности использования существующих практик межмуниципального сотрудничества.

6.6.1. Участвует в собраниях Ассоциации муниципальных образований Орловской области по вопросам, отнесенных к компетенции Агентства.

6.6.2. Агентство вправе вносить коррективы в повестку дня собрания Ассоциации муниципальных образований Орловской области.

6.6.3. При голосовании на собраниях Ассоциации муниципальных образований Орловской области является членом с правом голоса.

6.7. Организует деятельность по накоплению теоретических материалов, практических знаний, позволяющих эффективно организовать процесс межмуниципального сотрудничества, в том числе посредством обмена опытом в рамках работы в Единой системе Агентства межмуниципального сотрудничества (далее – ЕИСАММС), проведении и организации выездных конференций, вебинаров, семинаров и т.д.

6.8. При подготовке областного бюджета на очередной финансовый год вносит предложения по распределению субвенций, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Орловской области для исполнения переданных полномочий по обеспечению и развитию различных форм межмуниципального сотрудничества на территории Орловской области, и обеспечению работы и информационной поддержки ЕИСАММС.

6.9. Организует работу ЕИСАММС, ее техническую и информационную поддержку, обеспечивает полное отражение достоверной информации об интеграционном и кооперационном потенциале муниципальных образований Орловской области, в том числе посредством взаимодействия с отделами Администраций муниципальных образований по вопросам, входящим в их компетенцию.

6.10. Размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию о поступлении заявки юридического лица, индивидуального предпринимателя и других потенциальных участников в ЕИСАММС.

6.11. Обеспечивает сбор, обобщение и учет информации в пределах своей компетенции.

6.12. Разрабатывает государственные программы Орловской области в подведомственных сферах деятельности. В пределах своих полномочий обеспечивает их реализацию.

6.13. Формирует предложения по финансированию подведомственной сферы деятельности при подготовке областного бюджета на очередной финансовый год.

6.14. По поручению Правительства Орловской области реализует переданные Российской Федерацией полномочия.

6.15. Обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну.

6.16. Осуществляет в пределах своей компетенции административное производство.

6.17. Организует конференции, семинары, выставки, конкурсы и иные мероприятия в установленных сферах деятельности.

6.18. Осуществляет иные полномочия в установленных сферах деятельности в соответствии с действующим законодательством.

7. Агентство обеспечения развития ММС Орловской области с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

7.1. Запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства.

7.2. Участвовать в работе научных и иных организаций, комиссий для проработки вопросов, отнесенных к компетенции Агентства.

7.3. Давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства.

7.4. Осуществлять иные права в установленных сферах деятельности в соответствии с действующим законодательством.

### III. Организация деятельности Агентства

8. Агентство возглавляет член Правительства Орловской области – руководитель Агентства обеспечения развития ММС Орловской области (далее – руководитель Агентства), назначаемый на

должность и освобождается от должности Губернатором Орловской области в установленном законодательством порядке.

Руководитель Агентства несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Агентство полномочий.

9. Руководитель Агентства:

9.1. Руководит деятельностью Агентства.

9.2. Распределяет обязанности между своими заместителями.

9.3. Подписывает от имени Агентства служебную документацию.

9.4. Участвует в заседаниях Правительства Орловской области, совещаниях, проводимых Губернатором Орловской области, заместителями Губернатора и Председателя Правительства Орловской области, комиссий и советов, совещаниях у заместителей Председателя Правительства области, проводимых по вопросам, относящимся к предметам ведения Агентства.

9.5. В установленном порядке вносит предложения о предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих Орловской области, замещающих должности государственной гражданской службы Орловской области в Агентстве, и работников, замещающих должности в Агентстве, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Орловской области.

9.6. Выходит с ходатайством к Губернатору Орловской области о награждении наградами Губернатора Орловской области и о представлении к награждению государственными наградами.

9.7. Представляет Агентство в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

9.8. Вносит в установленном порядке на рассмотрение Губернатора Орловской области и Правительства Орловской области проекты правовых актов и других распорядительных документов по вопросам, входящим в компетенцию Агентства.

9.9. Подписывает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства, а также по вопросам организации внутренней работы Агентства.

9.10. Распоряжается в установленном порядке в пределах своей компетенции финансовыми и материальными средствами, выделяемыми для обеспечения деятельности Агентства.

9.11. Осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

10. Руководитель Агентства имеет заместителей, назначаемых на должности и освобождаемых от должности Губернатором Орловской области.

11. Заместители руководителя Агентства выполняют свои полномочия в соответствии с должностными регламентами и поручениями руководителя Департамента.

12. В период временного отсутствия руководителя Агентства (в связи с болезнью, отпуском или командировкой) его обязанности исполняет заместитель руководителя Агентства в соответствии с должностным регламентом.

13. Финансирование расходов на содержание Агентства осуществляется за счет средств, предусмотренных в областном бюджете, а также федеральное субсидирование и средства, полученные Агентством от предоставления услуг по обобщению информации, предоставлению информации, составлению маркетингового обзора сложившейся интеграционной и кооперационной схем Орловской области и другие услуги, предусмотренные деятельностью Агентства.

14. Агентство обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, другие необходимые печати, штампы и бланки установленного образца, счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

15. Местонахождение Агентства: 302028, г. Орел, пл. Ленина, д. 1.

IV. Порядок управления подведомственными  
Агентству отделами муниципальных образований  
Орловской области

16. Агентство осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении подведомственных ему отделов муниципальных образований Орловской области в подведомственной сфере деятельности, в том числе:

16.1. Утверждает по согласованию с органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, уполномоченным в сфере государственного имущества, уставы подведомственных государственных унитарных предпри-

ятий Орловской области и государственных учреждений Орловской области, вносимые в них изменения, в том числе утверждает уставы в новой редакции.

16.2. Представляет в Правительство Орловской области предложения о создании, реорганизации или ликвидации подведомственных отделов муниципальных образований Орловской области.

16.3. Формирует государственное задание и дает поручения подведомственным отделам муниципальных образований Орловской области в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами.

16.4. Осуществляет контроль за деятельностью подведомственных отделов муниципальных образований Орловской области в соответствии с действующим законодательством.

16.5. Заключает, изменяет и расторгает, в том числе досрочно, трудовой договор с руководителями подведомственных отделов муниципальных образований Орловской области по согласованию с органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области.

16.6. Применяет к руководителям подведомственных отделов муниципальных образований Орловской области дисциплинарные взыскания, а также ходатайствует об их награждении и поощрении.

16.7. Осуществляет иные функции учредителя подведомственных отделов муниципальных образований Орловской области, предусмотренные действующим законодательством.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

*Научное издание*

Плахота Вероника Анатольевна

**РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Монография

Чебоксары, 2019 г.

Редактор *В.А. Плахота*

Компьютерная верстка и правка *Л.С. Миронова*

Дизайн обложки *Н.В. Фирсова*

Подписано в печать 02.12.2019 г.

Дата выхода издания в свет 06.12.2019 г.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Times. Усл. печ. л. 10,4625. Заказ 2470. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»

428005, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12

+7 (8352) 655-731

[info@phsreda.com](mailto:info@phsreda.com)

<https://phsreda.com>

Отпечатано в ООО «Типография «Перфектум»

428000, Чебоксары, ул. К. Маркса, 52