

УДК: 352.072.1

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕГИОНЕ ПО СРЕДСТВАМ СОЗДАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

В.В. Меркурьев, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

Кузбасский государственный технический университет имени Т. Ф. Горбачева
г. Кемерово

Одной из особенностей развития регионов России является неравномерное социально-экономическое развитие территорий. Особенно остро проявляются вопросы регулирования деятельности местных самоуправлений.

«Местное самоуправление – это специфический уровень власти, особая форма ее существования, которая предполагает иные принципы организации и взаимодействия органов самоуправления, нежели те, что характеризуют построение государственной системы управления. Вместе с тем, органы местного самоуправления тоже функционируют в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления. Но проблема совершенного административно-территориального деления состоит в том, что на ее втором уровне (уровне субъектов федерации) одновременно продолжают функционировать и территориальные органы государственной власти, и органы местного самоуправления.

Учитывая, что в настоящее время отсутствует федеральный закон об общих принципах административно-территориального устройства страны, то не представляется возможным однозначно определить те территориальные уровни, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления»[1, с.169].

Ситуация усугубляется тем, что в последние годы наблюдается концентрация сельского населения вокруг крупных городов. В связи с этим

возникает необходимость регулирования деятельности местных самоуправлений связанного с трудовыми, производственными, культурно-бытовыми проблемами. Идет процесс формирования агломераций, который подчиняется естественным законам, изменить которые нельзя.

Изучение и обобщение мирового опыта сотрудничества и управления в агломерациях, применения практики муниципального сотрудничества, выработка вариантов организации структур управления в агломерациях, информирование о нем муниципальных руководителей и населения будет способствовать формированию профессионального подхода к решению вопроса организации межмуниципального сотрудничества в регионе

Следует отметить, что сами по себе агломерации не требуют особого законодательного оформления. Существующей правовой базы вполне достаточно. Исключение – столицы, учитывая их двойную роль. Для госрегулирования агломераций необходимо законодательное оформление общестрановой региональной политики. В настоящее время термин «агломерация» как правовой термин не упоминается ни в одном нормативном акте Российской Федерации, что затрудняет формирование системы управления в агломерациях. В рамках существующего законодательства есть лишь два варианта правового оформления такого территориального объекта, как «агломерация».

Первый лежит в русле добровольного объединения и сотрудничества муниципальных образований и предполагает создание ассоциации муниципальных образований, а вовсе не единого муниципального образования. Такое объединение, закрепленное в Европейской Хартии местного самоуправления, не сможет обладать властью и средствами принуждения к осуществлению общей региональной политики, так как в ассоциацию и иные добровольные объединения муниципальных органов местного самоуправления нельзя передавать полномочия, и поэтому собственных ресурсов власти и финансов у нее не будет. А виртуальная

«канцелярия» вряд ли будет способна влиять на амбициозно-самостоятельную позицию муниципалитетов.

Второй вариант – создание отдельного административного округа со специальным статусом, позволяющее обойтись без ломки границ муниципальных образований и без проведения референдумов. Можно предположить, что формирование органа, законодательно надстроенного над существующими муниципальными образованиями с целью принуждения их к совместному осуществлению проектов, выходящих за пределы их интересов, и распределяющего между ними средства федерального бюджета, способно вызвать лишь яростное сопротивление региональных элит, занявших в результате тяжелой финансово-политической борьбы свое место в системе власти и не желающих его уступить[6,с.1].

Организационные структуры управления в агломерациях за рубежом имеют различные варианты. Отличаются они по наличию одного или двух уровней управления, степенью централизации управления, участием государства в деятельности агломерации.

Государство стимулирует межмуниципальное сотрудничество в агломерациях, минимизируя свое вмешательство в деятельность муниципалитетов.

Модели управления городскими агломерациями существуют в следующих видах:

1. Модель единого муниципального образования (одноуровневая модель);
2. Создание в рамках агломерации муниципального образования «второго уровня» при сохранении ранее существовавших муниципалитетов (двухуровневая модель);
3. Договорная агломерация;
4. Модель регионального управления.

Основой функционирования второй и третьей модели является межмуниципальное сотрудничество, поэтому их рассмотрим более подробно.

Двухуровневая модель управления предусматривает создание на верхнем уровне муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, а на нижнем уровне функционируют более мелкие муниципальные образования. Существуют две разновидности такой модели: с директивным и договорным распределением полномочий. Двухуровневая модель с директивным распределением полномочий предполагает, что наряду с существовавшими ранее муниципальными образованиями, которые становятся муниципалитетами нижнего уровня, создается единое муниципальное образование – муниципалитет верхнего уровня, который охватывает всю территорию агломерации. Двухуровневая модель с договорным распределением полномочий между верхним и нижним уровнем муниципального управления также связана с созданием единого муниципального образования верхнего уровня, однако компетенция данного муниципального образования либо вообще не определяется централизованно, либо директивно установленные полномочия остаются достаточно ограниченными. В основном такое муниципальное образование выполняет те функции, которые муниципалитеты нижнего уровня передают ему на договорной основе[7, с.111].

Такая модель реализуется в формах: метрополитенский округ и урбанизированное графство или федерация.

Метрополитенский округ может быть создан на территории всей агломерации или ее большей части для управления одной или несколькими функциями регионального масштаба. Например, строительство сооружений, водоснабжение, общественный транспорт и др.

В урбанизированном графстве местные администрации передают правительству графства функции метрополитенского характера, при этом выполняют локальные функции.

Федерация предусматривает создание на базе одного или нескольких графств нового органа управления агломерацией, который отвечает за организацию оказания наиболее важных общественных услуг. В ведении

местной власти остаются функции, не закрепленные за общим правительством.

В Торонто (Онтарио) двухуровневая модель действовала с 1954 по 1998 год и сопровождалась положительным экономическим эффектом, однако не справилась с возникшими проблемами. Поэтому с 1 января 1998 года вступила в силу одноуровневая модель, которая имела целью снижение дублирования функций. Ванкувер (Британская Колумбия) представляет собой двухуровневую модель с договорным распределением полномочий. Особенность – наличие в агломерации не инкорпорированной территории. Ключевой принцип развития – создание «региона, пригодного для жизни». Залог успеха – гибкость данной модели в отношении распределения ответственности за предоставление услуг.

Договорная модель управления близка к двухуровневой модели управления с договорным распределением полномочий. Согласование стратегий и инфраструктурных проектов, организация совместного предоставления услуг отдельными самостоятельными муниципальными образованиями на территории агломерации.

Формально не существует единых органов управления агломерацией, поэтому способность руководства муниципальных образований достигать договоренностей и компромиссов по вопросам, затрагивающим общие интересы, начинает играть ключевую роль. Для координации деятельности в рамках агломерации могут создаваться не имеющие властной природы совещательные органы – советы, ассоциации и пр. Участие муниципальных образований, входящих в агломерацию, в подобных органах и выполнение принятых этими органами решений является сугубо добровольным.

Модель регионального управления – разновидность двухуровневой модели управления с директивным распределением полномочий, где в качестве верхнего уровня выступает не муниципальная, а региональная власть. Рациональная модель используется там, где агломерация занимает значительную часть региона.

Межмуниципальное сотрудничество во Франции основано на финансовой помощи федерального бюджета метрополитенским ареалам для осуществления комплексных мер регионального развития.

Во Франции были приняты законы (1983, 1989, 1999 годы), определяющие развитие и условия формирования агломераций. Законами регламентируются понятия «сообщество коммун», «сообщество агломераций», «урбанистическое сообщество», определен порядок создания публично-правовых структур межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом и межкоммунальных синдикатов[8].

Согласно закону 1999 г. минимальная численность агломерации (сообщества агломераций) определяется в 50 тыс. чел. Урбанистическое сообщество объединяет коммуны с населением в 500 тыс. человек. Особо выделяются во Франции «новые» городские агломерации, которые характерны для небольших городов (до 60-100 тыс. чел.) и формируют регионы интенсивного типа развития. Основные цели функционирования данных территорий связаны с расширением пригородных зон и с обеспечением социальной инфраструктуры. Французское законодательство считает, что установление границ урбанизации осуществляется префектом департамента по согласованию с соответствующими районными, генеральными и муниципальными советами. Основанием для действий префекта является решение «надкоммунального» органа – «сообщества агломерации» или «синдиката агломерации» (за принимаемое решение должны проголосовать 2/3 муниципальных советов, представляющих 3/4 населения агломерации). Статус «сообществ» и «синдикатов» является временным и определяется задачей переустройства территории. После утверждения новых границ агломерации осуществляется возврат к коммунальному статусу путем слияния коммун в границах урбанизированной территории [9].

Сбор и переработка бытовых отходов, водоснабжение, транспорт, дорожное хозяйство, спортивные и культурные объекты осуществляются в рамках межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, проведенный анализ зарубежного опыта организации и управления агломерациями позволяет сделать следующие выводы:

✓ в мире нет примеров, чтобы границы агломерации совпадали с границами административно-территориального деления и везде (кроме Шанхая) городские агломерации состоят из значительного числа разных по размеру и степени самостоятельности муниципалитетов;

✓ в большинстве агломераций мира (Лондон, Париж, Нью-Йорк, Лос-Анжелес, Стамбул, Джакарта, Мумбаи) существуют надмуниципальные органы управления – Ассоциации/Агентства/Советы. Они представляют собой ассоциации муниципальных властей, крупных общественных организации и представителей крупного бизнеса и отвечают за вопросы общие для всех (долгосрочное планирование, магистральный транспорт и коммуникации, туризм, экология, рынок труда).

Характерным примером может быть SouthernCaliforniaAssociationofGovernments (Ассоциация властей Южной Калифорнии), которая фактически занимается управлением Большого Лос-Анжелеса. В границах города Лос-Анжелес живет 3,9 млн из 18-ти миллионов большого Лос-Анжелеса. Ассоциация была создана в 1965 г. и в настоящее время включает 190 городов. Высшим политическим органом Ассоциации является Генеральная ассамблея, состоящая из представителей муниципалитетов, административно-распорядительным – Исполнительная дирекция, осуществляющая разного рода проекты. Темпы и объем экономики Лос-Анжелеса, в 2-3 раза превышают Московскую агломерацию, при практически равной численности населения, что является одним из подтверждений эффективности такой Ассоциации[10]. Аналогичная структура управления существует и в Стамбульской агломерации и называется Союз муниципалитетов Мраморноморского региона [11].

Проблема управления агломерациями полностью не решена ни в одной из стран мира. Повсеместно создаются некие надгородские общеагломерационные органы, но они носят в основном консультативный характер, их решения необязательны для исполнения властями городов, пока те сами не примут соответствующих решений в территориальных рамках своей компетенции. Наиболее удачные в этом отношении примеры – органы Большого Лондона, Большого Парижа, в меньшей степени Большого Нью-Йорка, но и они охватывают только центральные части агломераций [12, с38-49].

Одним из практических примеров создания системы управления агломерацией служит Красноярск. Соглашение о совместной работе по формированию агломерации было подписано всеми муниципальными образованиями, окружающими краевой центр. Для управления процессом в крае было создано госпредприятие «Корпорация «Красноярск–2020» [13, с.26].

В процессе управления социально-экономическим развитием агломерационных образований очень важное значение имеет принятие общих программ развития, которые позволят проводить единую экономическую политику, согласованную между всеми субъектами.

Стихийное развитие агломераций может обострить ситуацию, ухудшить состояние окружающей среды, привести к рассогласованному поведению элементов, вызвать такие негативные последствия, которые способны перечеркнуть ожидаемый положительный эффект. Это объясняется тем, что лица и структуры, участвующие в создании или изменении тех или иных элементов агломерации (предприятий, дорог, складов, животноводческих комплексов и т.д.) не имеют должного представления ни о действиях других участников, ни о последствиях собственной деятельности. Они не задумываются о том, как в результате вносимых ими изменений в хозяйство, природу, расселение изменится территория и ее организация в целом.

Список литературы:

1. Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, Я.П. Силин, А.Т. Тертышный. Екатеринбург, 2006. 208с..
2. Косинский П.Д., Меркурьев В.В., Чупрякова А.Г. Формирование агломераций муниципальных образований: теоретические и прикладные аспекты/под ред. П.Д.Косинского.- Томск: Изд-во То. Ун-та, 2015. -206 с.
3. Косинский П.Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. №2.- С.6-10.
4. Косинский П.Д., Чупрякова А.Г., Васильева Л.Б. Эффективность управления социально-экономическим развитием промышленного региона в посткризисный период// Проблемы современной экономики – 2014.- № 1(49). – С. 157-162.
5. Косинский П.Д. К вопросу развития малого и среднего предпринимательства промышленного региона// Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2014. - № 2(38).
6. Косинский П.Д., Чупрякова А.Г. К вопросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений// Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2014. - № 4(40).- С.45-57.
7. Меркурьев В.В. Развитие агломераций муниципальных образований региона (на материалах Кемеровской области): автореф. дис....кандидата экономических наук. Кемерово, 2014.-25 с.
8. Меркурьев В. В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности//Вестник КемГУ. 2014. № 1-1 (57). С. 245-251.
9. Меркурьев В.В. Концептуальные основы укрупнения муниципальных образований сельских поселений/В.В.Меркурьев//Европейский журнал социальных наук. -2013. -№9 -3.

10. Шабашев В.А., Меркурьев В.В. Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе//Наука, образование, общество. 2015. №3(5). С. 78-87.