СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РФ: ОПЫТ ЭКОНОМИКО-СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Тургель И.Д.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующая кафедрой экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 6, к. 321, irina.turgel@uapa.ru

УДК 332.135
ББК 66.033.141

Цель. Выявление и количественная оценка динамики показателей развития межмуниципального сотрудничества на общероссийском уровне.

Методы. Исследование базируется на методах экономико-статистического анализа (средних и относительных величин, анализа социально-экономической динамики, степени «присутствия»).

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции, характеризующие участие муниципальных образований РФ в различных формах межмуниципального сотрудничества, в том числе: межмуниципальных объединениях, межмуниципальных коммерческих и некоммерческих организациях. Проведено сравнение показателей развития межмуниципального сотрудничества на общероссийском уровне и на уровне федеральных округов. Полученные результаты могут быть использованы на практике для обоснования предложений по снятию административных барьеров для развития межмуниципального сотрудничества в РФ.

Научная новизна. Установлена зависимость между типом муниципального образования и степенью активности его участия в различных формах межмуниципального сотрудничества. Раскрыта пространственная специфика распространения межмуниципального сотрудничества в разрезе федеральных округов. Обосновано отсутствие прямой зависимости между уровнем экономического развития субъекта РФ и степенью участия его муниципалитетов в межмуниципальных коммерческих организациях.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, формы и показатели оценки межмуниципального сотрудничества.

Turgel I.D.

INTERMUNICIPAL COOPERATION IN RUSSIA: EXPERIENCE OF AN ECONOMIC-STATISTICAL ANALYSIS

Objective. Identification and qualitative assessment of dynamics of development data of inter-municipal cooperation on the all-Russian level.

Methods. The research is based on the methods of an economic-statistical analysis (average and relative quantities, social-economic dynamics analysis, and degree of “presence”).

© Тургель И.Д., 2014

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Тургель И.Д.

Results and practical importance. The author identification of trends characterizing participation of the RF municipal entities in various forms of inter-municipal cooperation, including: inter-municipal entities, inter-municipal commercial and non-commercial organizations. The author makes a comparison of the data of municipal cooperation development on the all-Russian level and the level of the federal districts. The obtained results can be used practically for substantiation of the offers concerning the administrative barriers removal for development of inter-municipal cooperation in the RF.

Scientific novelty. Dependence between the type of a municipal entity and the activity rate of its participation in various forms of inter-municipal cooperation has been determined. Spatial specificity of inter-municipal cooperation extension in view of federal districts has been revealed. Absence of direct dependence between the level of economic development of the RF subject and the participation degree of its municipalities in inter-municipal commercial organizations has been substantiated.

Key words: inter-municipal cooperation, forms and indices of inter- municipal cooperation assessment.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» стало важным шагом на пути регламентации различных форм межмуниципального сотрудничества. В соответствии с данным законом, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в таких формах как:

- образование советов и объединений межмуниципальных образований;
- создание межмуниципальных организаций;
- заключение договоров и соглашений о сотрудничестве и совместной деятельности.

Сейчас, когда прошло уже десять лет с момента принятия данного закона, особую актуальность приобретает оценка его последствий; насколько изменилась жизнедеятельность российских муниципалитетов, удалось ли внедрить в практику предлагаемые новации [1, 2, 3]. Возникают данные вопросы применительно и к практике межмуниципального сотрудничества. Появляются публикации обобщающего характера, в которых авторы пытаются подвести определенные итоги развития межмуниципального сотрудничества. В этом контексте представляют существенный интерес монографии Л.Г.Соколовой и М.А. Михайловой, О. П. Кузнецовой и А. В. Негодуйко [4, 5]. Комплексный анализ правовых аспектов развития межмуниципального сотрудничества содержится в трудах Д.А. Попова, А.А. Петроградской [6, 7]. Специфика реализации межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ, его роль в региональной политике представлены в работах Н.Ю. Власовой и Л.Н. Джек [8]. Интересные международные сравнения опыта межмуниципального сотрудничества в России и в странах Центральной, Восточной и Западной Европы представлены в коллективных монографиях под редакцией G.Soos и M. Temmes, T.Herrschel и P. Tallberg [9, 10].

Но несмотря на активный интерес ученых, в рамках данных исследований пока не проводился анализ, позволяющий выявить тенденции изменения количественных показателей, характеризующих состояние межмуниципального сотрудничества на общероссийском и региональном уровнях. С учетом вышесказанного, целью данного статьи является количественная оценка степени распространения и интенсивности межмуниципального сотрудничества. В ходе расчетов были использованы данные статистического сборника «Формирование местного самоуправления», подготовленном Федеральной службой государственной статистики. Период исследования (с 1.01.2007 по 1.01.2013) определялся моментом начала подготовки данного типа статистической отчетности и периодичностью ее выхода.

В настоящее время органы государственной статистики осуществляют учет деятельности муниципалитетов в сфере межмуниципального сотрудничества по двум основаниям:

- Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований и межмуниципальных некоммерческих организациях;
- Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях.

Параметры существующей базы статистических данных определили алгоритм исследования:

1. Анализ абсолютных и относительных данных, характеризующих участие всех муниципальных образований в межмуниципальных организациях разных типов.
2. Анализ структуры участия разных типов муниципальных образований в межмуниципальных организациях.
3. Анализ структуры участия муниципальных образований в разных типах межмуниципальных организаций в разрезе федеральных округов.

За анализируемый период произошло некоторое сокращение как общего числа муниципальных образований, так и числа муниципальных образова-

ний, участвующих в межмуниципальных добровольных объединениях и некоммерческих организациях. Число муниципальных образований, участвующих в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций, наоборот, увеличилось более чем в два раза (таблица 1).

Однако с точки зрения масштабов распространения, абсолютное лидерство принадлежит межмуниципальным объединениям и некоммерческим организациям. С небольшими отклонениями год от года, в среднем порядка 90% муниципальных образований страны входят в объединения муниципалитетов и межмуниципальные некоммерческие организации. Доля муниципалитетов, входящих в состав межмуниципальных коммерческих организаций, хоть и увеличилась более чем в два раза, но составляет на 1 января 2013 года всего 2,2% от общего числа муниципальных образований (таблица 2).

Анализ по типам муниципальных образований показывает, что структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях примерно соответствует структуре муниципальных образований РФ, составленной по данному признаку. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организаций, напротив, имеет

Таблица 1. Число муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, единиц, [составлено по 4]

Дата	Число муниципальных образований	Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях	Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях
На 1 января 2007	24 207	21 798	241
На 1 января 2008	24 151	21 299	378
На 1 января 2009	24 161	21 749	577
На 1 января 2010	23 907	20 890	547
На 1 января 2011	23 304	20 412	517
На 1 января 2012	23 118	20 589	492
На 1 января 2013	23 301	21 155	518
2013/2007, %	96,3	97,1	214,9

Таблица 2. Доля муниципальных образований РФ, участвующих в различных межмуниципальных организациях, %, [рассчитано по 4]

	Доля муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях	Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях
На 1 января 2007	90,0%	1,0%
На 1 января 2008	88,2%	1,6%
На 1 января 2009	90,0%	2,4%
На 1 января 2010	87,4%	2,3%
На 1 января 2011	87,6%	2,2%
На 1 января 2012	89,1%	2,1%
На 1 января 2013	90,8%	2,2%

четко выраженную специализацию. Наиболее активно участвуют в создании межмуниципальных коммерческих организациях муниципальные районы (на 1 января 2013 года доля муниципальных районов в общей численности муниципальных образований составляла 7,9%, в то время как доля в численности муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях — 12,7%). Городские округа, обладающие наиболее существенным экономическим потенциалом, как ни странно, проявляют существенно меньшую активность в создании межмуниципальных коммерческих организаций. А вот доля сельских поселений, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях на 2,4% меньше их доли в обшей численности муниципальных образований (таблица 3).

Данная тенденция не претерпела существенных изменений за анализируемый период. Так, на 1 января 2007 года доля муниципальных районов в численности муниципальных образований РФ составляла 7,4%, а доля в численности муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях — 10,8%. Доля городских округов хотя и увеличилась с 0,8 до 1,5%, однако продолжает отставать от их доли в общей численности муниципалитетов (таблица 4).

Определенная специфика есть и в распределении различных типов межмуниципальных объеди-

Таблица 3. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам муниципальных образований), на 1 января 2013 года, %, [рассчитано по 4]

	всего	в том числе по типам					
		Муни-ципаль-ные районы	Город-ские округа	внутри-город. террито-рия города феде-рального значения	поселения		
					всего	в том числе	
						город-ские	сельские
Число муниципальных образований	100%	7,9%	2,3%	1,1%	88,7%	8,3%	91,7%
Муниципальные образования, участвующие в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях	100%	8,3%	2,4%	1,2%	88,1%	8,6%	91,4%
Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях	100%	12,7%	1,5%	0	85,7%	11,7%	88,3%

Таблица 4. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по типам муниципальных образований), на 1 января 2007 года, %, [рассчитано по 4]

	всего	в том числе по типам					
		Муни-ципаль-ные районы	Город-ские окру-га	внутри-город. террито-рия города феде-рального значения	поселения		
					всего	в том числе	
						Город-ские	сельские
Число муниципальных образований	100%	7,4%	2,1%	1,0%	89,5%	8,0%	92,0%
Муниципальные образования, участвующие в межмуниципаль-ных объединениях и некоммерческих организа-циях	100%	7,6%	2,2%	1,0%	89,2%	8,1%	91,9%
Число муниципаль-ных образований, участвующих в межмуниципаль-ных коммерческих органи-зациях	100%	10,8%	0,8%	0	88,4%	8,0%	92,0%

нений и организаций по федеральным округам. По всем федеральным округам, за исключением Северо-Кавказского, доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях незначительно превышает их долю в общей численности муниципальных образований в РФ. В том, что касается участия в межмуниципальных коммерческих организациях, такого единства уже не наблюдается. Существенно более активно (по сравнению с другими округами) в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Северо-Западного, Южного, и Дальневосточного федеральных округов. Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях в Центральном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Северо-Кавказском округах существенно ниже их доли в общей численности муниципальных образований в РФ (таблица 5).

Более подробный анализ ситуации в Уральском федеральном округе показывает, что из шести субъектов РФ, входящих в состав округа, в трех (Свердловская область, ХМАО и Тюменская область) не существует ни одной межмуниципальной коммерческой организации. В Курганской области таких организаций 14 (в них участвуют преимущественно сельские поселения), в ЯНАО — 3, в Челябинской области — 1 (!).

По итогам анализа можно сделать следующие выводы.

1.Среди разных типов межмуниципальных организаций наибольшее распространение получили некоммерческие организации и объединения, выполняющие аналитические, экспертные, методические, представительские функции.

2.В деятельности межмуниципальных коммерческих организаций наиболее активно участвуют муниципальные районы. Этот тип муниципалитетов имеет иерархическую структуру, объединяет значительное количество поселений как имеющих, так и не имеющих статус муниципальных образований, характеризуется наличием существенных финансово-бюджетных проблем, возникающих в силу ограниченности доходов и необходимости поддержки и выравнивания положения поселений.

3.В разрезе федеральных округов наиболее активно в деятельности межмуниципальных коммерческих организаций участвуют муниципалитеты Северо-Западного, Южного и Дальневосточного федеральных округов. Данные федеральные округа исторически являются зонами активных экономических контактов со странами дальнего и ближнего зарубежья, расположены на периферии континентальной части страны.

4.Не наблюдается прямой зависимости между уровнем экономического развития субъекта РФ и активностью участия муниципалитетов, расположенных на его территории в межмуниципальных организациях.

Данное исследование будет продолжено и в дальнейшем основное внимание планируется сосредоточить на выявлении причин, обусловивших сложившиеся показатели и тенденции использования су-

Таблица 5. Структура муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных организациях (по федеральным округам), на 1 января 2013 года, %, [рассчитано по 4]

	Доля в общей численности муниципальных образований	**Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях**	**Доля муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях**
Центральный федеральный округ	21,6%	23,3%	16,2%
Северо-Западный федеральный округ	7,3%	7,4%	20,7%
Южный федеральный округ	7,5%	8,2%	20,5%
Северо-Кавказский федеральный округ	7,4%	4,0%	0,6%
Приволжский федеральный округ	26,4%	26,9%	11,2%
Уральский федеральный округ	5,8%	5,5%	3,5%
Сибирский федеральный округ	17,9%	18,7%	5,0%
Дальневосточный федеральный округ	6,0%	6,1%	22,4%

ществующих форм организации межмуниципального сотрудничества в муниципалитетах разных типов.

Литература:

1. Качанова Е.А. Цели и направления муниципальной бюджетной политики в условиях бюджетных реформ // Вопросы управления. 2011. № 16. С. 116-120.
2. Выдрин И.В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1. С. 5-11.
3. Тургель И.Д., Победин А.А., Трофимова О.М., Ручкин А.В., Шеметова Н.К. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика. Екатеринбург: Изд-во Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 2012. 212 с.
4. Соколова Л.Г., Михайлова М.А. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы: М-во образования и науки Российской Федерации, Байкальский гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2012.
5. Кузнецова О. П., Негодуйко А. В. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: проблемы и перспективы развития: Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Омский гос. технический ун-т». Омск, 2009.
6. Попов Д.А. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации // Городское управление. 2012. № 11 (196). С. 54-64.
7. Петроградская А.А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 7-13.
8. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ // Вопросы управления. 2009. № 3. С. 13 -17.
9. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G.Soos and M.Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
10. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
11. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. Бюллетень / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 26.02.2014).

References:

1. Kachanova E.A. Purposes and directions of municipal budgeting policy in conditions of budgeting reforms // Voprosy upravleniya. 2011. № 16. P. 116-120.
2. Vidrin I.V. Evolution of local self-government in Russia: results, problems and perspectives // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2013. № 1. P. 5-11.
3. Turgel I.D., Pobedin A.A., Trofimova O.M., Rucnkin A.V., Shemetova N.K. Assessment of the potential of municipal entities self-development: theory and practice. Ekaterinburg: Published by the Urals Institute — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2012. 212 p.
4. Sokolova L.G., Mikhailova M.A. Intermunicipal cooperation: history of development, organization, perspectives: Ministry of education and science of the RF, Baikal state university of economics and law. Irkutsk, 2012.
5. Kuznetsova O.P., Negoduiko A.V. Inter-municipal economic cooperation: problems and perspectives of development: Federal egency of education, State educational establishment of higher professional education “Omsk state technical university”. Omsk, 2009.
6. Popov D.A. Inter-municipal cooperation: comparative-legal analysis of realization forms // Gorodskoye upravleniye. 2012. № 11 (196). P. 54-64.
7. Petrogradskaya A.A. Perspective forms of inter-municipal cooperation // Pravo i ekonomika. 2010. № 11. P. 7-13.
8. Vlasova N.Yu., Djek L.N. Prspectives of development of inter-municipal cooperation in the RF subjects // Voprosy upravleniya. 2009. № 3. P. 13 -17.
9. Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-Regions in Central and Eastern Europe / Ed. by G.Soos and M.Temmes. Published by NISPAcee Press. 2010. 210 p.
10. The Role of Regions? Networks, Scale, Territory / Ed. by T. Herrschel and P. Tallberg. 303 p.
11. Organisation of local self-government in the RF: stat. Bulletin / Official site of the Federal service of state statistics [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of reference 26.02.2014).