

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(НИУ «БелГУ»)**

**ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

**КАФЕДРА СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН» БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Дипломный проект студента**

**заочного отделения 6 курса группы 05000951**

**Туловой Дарьи Александровны**

**Научный руководитель  
кандидат социологических наук,  
доцент Добрунова А.И.**

**Рецензент  
кандидат социологических  
наук, доцент Шварев Е.В.**

**БЕЛГОРОД, 2016 год**

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	8
РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН»	27
РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН»	43
	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	66
ПРИЛОЖЕНИЯ	74

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы дипломного исследования.** На современном этапе муниципальные образования получили не только достаточно прав и возможностей для самостоятельного развития и хозяйствования, но и все более увеличивающуюся ответственность за жизнедеятельность их жителей. Незрелость системы управления муниципальным образованием отражается, прежде всего, на трудовой, социальной и экологической сфере, что обуславливает первоочередную необходимость решения проблем в этих сферах деятельности. Решение многочисленных проблем муниципальных образований, зависит от обеспеченности органов местного самоуправления специалистами высокой квалификации, а также от их понимания глубины происходящих процессов.

Устойчивое развитие муниципальных образований обеспечивается системой управления. Система управления предполагает применение соответствующих управленческих организующих технологий. «Основное назначение и смысл местного самоуправления заключаются в обеспечении наиболее эффективного решения проблем местного характера с учетом интересов граждан. Вполне очевидно, что вопросы преимущественно хозяйственного характера, в частности электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, предоставление иных услуг ЖКХ, библиотечное обслуживание, создание условий для массового отдыха, присвоение наименований улицам, площадям и т. п. – более рационально решать посредством самоуправления, нежели усилиями государственных чиновников», считает А.Петрова.

В то же время на местном уровне можно выделить определенный круг вопросов, которые, с одной стороны, являются по своей сути вопросами местного значения, а с другой – требуют для своего решения координирования усилий нескольких или даже многих муниципальных образований.

Все это свидетельствует о том, что проблемы развития межмуниципального сотрудничества не решены в полной мере. Недостаточная изучен-

ность проблем управления развитием развития межмуниципального сотрудничества и важность их решения свидетельствуют об актуальности темы дипломного исследования.

**Степень разработанности темы.** Основы государственного управления муниципальными образованиями нашли отражение в трудах ученых по социологии, экономической теории, политологии Р. Бабун, Т. Безденежных, Ю. Гузова, Д. Жигалова, В. Иванова, В. Ивановой, А. Коробовой, В. Кирсанова, К. Харченко и др.<sup>1</sup>.

Научный анализ проблем, тенденций и перспектив развития муниципальных образований нашли отражение в работах И. Бабичева, О. Баженовой, Е. Гутниковой, Э. Маркварт, Л. Перцева и др.<sup>2</sup>.

Исследования сущности муниципального сотрудничества, особенностям его развития посвящены работы Р. Бабун, Н. Власовой, Л. Джек, Е. Гутниковой, М. Зайцева, А.А. Петроградской и других ученых<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Бабун Р. Территориальная организация местного самоуправления. Муниципальная власть. 2013. № 3; Иванов В.В. Коробова А.Н. Использование краудсорсинга для муниципального управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2014. № 1; Иванова В.Н., Гузов Ю.Н., Безденежных Т.И. Технологии муниципального управления. М., 2013; Кирсанов В.Д. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. М., 2010; Харченко К.В. Территориальное самоуправление: многообразие возможностей // Управление городом. 2014. № 2.

<sup>2</sup>См.: Бабичев И. Муниципальное строительство: итоги и задачи. Стратегическая цель – повышение собственных доходов местных бюджетов // Муниципальная власть. 2014. № 3; Баженова О.И. Преобразование муниципальных образований – условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? // Муниципальная экономика. 2013. № 2; Гутникова Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов // Проблемы развития территории. 2011. № 2; Маркварт, Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. Сб. статей. М., 2011; Перцев Л. Анализ финансового состояния муниципальных образований и предложения по укреплению доходной базы местных бюджетов //Муниципальная власть. 2012. № 1.

<sup>3</sup>См.: Бабун Р. О задачах ОКМО и организация межмуниципального сотрудничества на современном этапе // Муниципальная Россия. 2015. № 6; Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза // Известия Уральского государственного экономического университета. 2010. т. 28. № 2; Гутникова Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6; Зайцев М. Межмуниципальное сотрудничество – наша основная цель // Муниципальная Россия. 2015. № 9; Петроградская, А. А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. 2010. № 4.

**Проблема исследования** заключается в сложившемся противоречии между необходимостью более активного развития межмуниципального сотрудничества и недостаточной обоснованностью эффективных механизмов их взаимодействия.

**Гипотеза исследования** основывается на предположении о том, что если механизмы межтерриториального сотрудничества используются недостаточно эффективно, то это обусловлено отсутствием действенных механизмов регулирования данного процесса.

**Объект исследования** – практика межтерриториального сотрудничества муниципальных образований. **Предмет исследования** – механизмы управления развитием практика межтерриториального сотрудничества в Корочанском муниципальном округе.

**Цель дипломного исследования** – разработать рекомендации по совершенствованию межтерриториального сотрудничества в Корочанском муниципальном округе.

**Задачи исследования:**

- 1) исследовать теоретические основы развития межтерриториального сотрудничества;
- 2) проанализировать практику управления развитием межтерриториального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район»;
- 3) определить направления совершенствования развития межтерриториального сотрудничества.

**Теоретико-методологической основой** послужили труды отечественных и зарубежных ученых (Дж. К. Гельбрейт, П.Ф. Друкер, В.Б. Зотов, Кирсанов В.Д. и др.)<sup>1</sup>, разработки научно-исследовательских учреждений страны.

---

<sup>1</sup>См.: Гельбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества. М., 1976; Друкер П.Ф. Управление нацеленное на результаты. М., 1992; Маршалл А. Принципы экономической науки. Т.3. М., 1993; Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. Монография. М., 2008; Зотов В.Б. Система муниципального управления. СПб., 2014; Кирсанов В.Д. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. М., 2010.

В зависимости от решаемых задач применялись различные **методы исследования**: историко-логический при изучении истории развития межмуниципального сотрудничества, статистико-экономический, монографический (приемы анализа, сравнения и обобщения практического опыта муниципальных органов власти), экономико-математический, балансовый, социологический и другие.

**Эмпирической базой исследования** выступили:

- федеральные и региональные законы<sup>1</sup>;
- материалы Федеральной службы государственной статистики РФ, данные статистической отчетности Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Белгородской области, нормативно-справочные материалы;
- нормативно-правовые акты муниципального образования «Корочанский район», регламентирующие управление межмуниципального развития<sup>2</sup>;
- аналитические и статистические материалы по управленческой деятельности администрации муниципального образования «Корочанский район»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 27.04.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. Закон от 09 февраля 2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

<sup>2</sup> Об утверждении программы по улучшению показателей эффективности и повышению результативности деятельности органов местного самоуправления муниципального района «Корочанский район» URL: [http://korocha.ru/sites/default/files/postanovlenie\\_administracii\\_korochanskogo\\_rayona\\_ot\\_19.11.2013\\_g.\\_no\\_912.pdf](http://korocha.ru/sites/default/files/postanovlenie_administracii_korochanskogo_rayona_ot_19.11.2013_g._no_912.pdf) / (дата обращения: 25.12.2015).

<sup>3</sup> Доклад Главы администрации о достигнутых показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления Корочанского района за 2014 г. URL: [http://www.korocha.ru/otsenka\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_organov\\_mestnog](http://www.korocha.ru/otsenka_effektivnosti_deyatelnosti_organov_mestnog) (дата обращения: 25.12.2015).

**Научно-практическая значимость исследования.** Сформулированные выводы дипломного проектирования дают возможность разработать и реализовать в Корочанском муниципальном образовании комплекс организационно-экономических мероприятий и механизмов, обеспечивающих эффективное и стабильное развитие межмуниципального сотрудничества.

**Структура проекта** представлена введением, тремя разделами, заключением, списком источников и литературы и приложениями.

## **РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

«В научной литературе в последнее десятилетие идут жаркие споры по определению исследуемого явления. Между тем отсутствие единого определения, безусловно, тормозит изучение рассматриваемой категории, не позволяет определиться с формами сотрудничества. Кроме того, большое значение имеет разграничение (либо признание тождества) межмуниципального сотрудничества с такими смежными правовыми категориями, как межмуниципальная кооперация, межмуниципальная интеграция, межмуниципальные связи и пр. Отталкиваясь от единого термина «межмуниципальное сотрудничество», было бы возможным на его базе проводить дальнейшие научные исследования с целью его дальнейшего совершенствования, определения видов и форм и т.п.».

В силу вышеизложенных причин обратимся для начала к понятию межмуниципального сотрудничества.

Так, А.С. Серебрянникова дает следующее определение «межмуниципального сотрудничества – это одно из направлений функционирования органов местного самоуправления смежных территорий, призванное способствовать выражению и защите общих интересов муниципальных образований, эффективному решению задач местного значения и осуществлению прав граждан на местное самоуправление, обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, в ближайшей перспективе императивного характера (в отношении советов муниципальных образований субъекта), требующее наличия собственной финансовой и организационной основ, проявляющееся в создании специальных структур публично и частно-правового характера (союзы, ассоциации общероссийского, межрегионального и регионального уровней, коммерческие и некоммерческие организации, координационные органы) и использовании особых методов взаимодействия (например, заключение договоров о сотруд-



ничестве, разработка и реализация совместных проектов социально-экономического, политического, правового, научного и кадрового характера, изучение, обобщение и распространение позитивного опыта других муниципальных и межмуниципальных единиц)»<sup>1</sup>.

Так, например, А.В. Негодуйко определяет межмуниципальное сотрудничество как «совместную деятельность муниципальных образований и их органов местного самоуправления, направленная на достижение общих для них целей, решение общих экономических задач, предполагающая наличие специфических организационно-правовых структур, особых форм и методов взаимодействия, финансового обеспечения, осуществляемая в целях координации социально-экономического развития территорий, обеспечения экономической интеграции и хозяйственной кооперации муниципальных образований с учетом интересов населения»<sup>2</sup>.

М.В. Зинченко считает, что межмуниципальное сотрудничество следует понимать «как систему взаимодействия муниципальных образований, которая осуществляется с учетом социальных, политических, экономических интересов, формируемую с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей»<sup>3</sup>.

«Несмотря на разность формулировок исследуемой дефиниции, всех ученых объединяет единство управленческого, институционального, комплексного и системного подходов к определению. Вследствие этого мы считаем, что через совокупность перечисленных подходов раскрывается сущность межмуниципального взаимодействия как институционально закрепленная, взаимосвязанная и взаимообусловленная деятельность органов мест-

---

<sup>1</sup> См.: Серебренникова А.С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Серебренникова. Иркутск, 2006. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Негодуйко А.В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе: автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.В. Негодуйко. Иркутск, 2008. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Зинченко М.В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореф. дис. ... канд. эконом. наук / М.В. Зинченко. Хабаровск, 2008. С. 17.

ного самоуправления, направленная на комплексное решение проблем функционирования и развития территорий».

Основной целью межмуниципального сотрудничества является достижение социального и экономического развития муниципальных образований путём межтерриториальной интеграции и кооперации.

Потребность в кооперации и интеграции возникает, когда муниципальное образование либо испытывает дефицит ресурсов для собственного развития, либо стремится усилить и расширить имеющиеся конкурентные преимущества. Наиболее распространённые условия возникновения потребности муниципальных образований в налаживании межмуниципальных связей представлены на рисунке 1<sup>1</sup>.

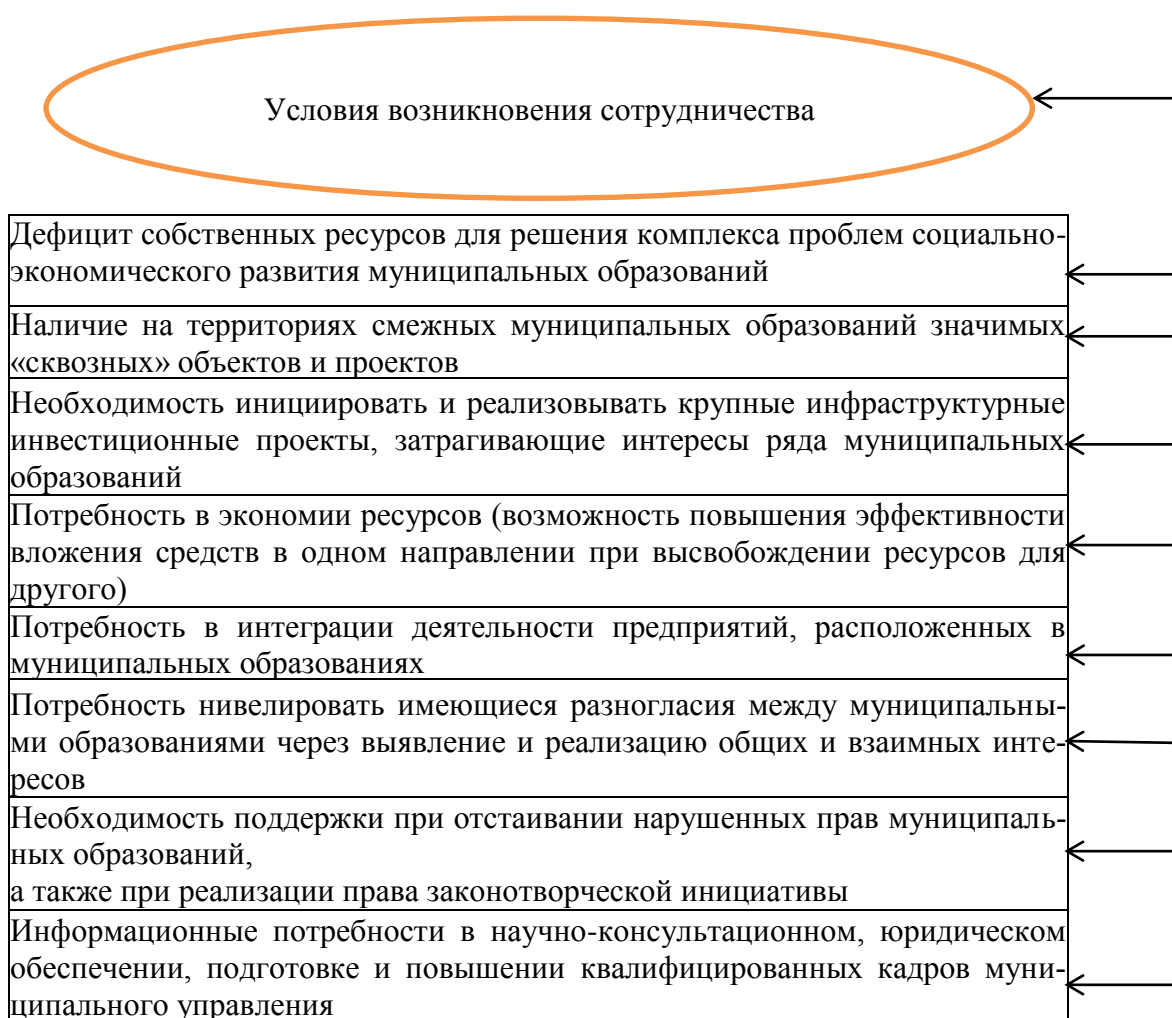


Рис. 1. Условия возникновения потребности муниципальных образований в налаживании межмуниципальных связей

<sup>1</sup> См.: Вагапова Е.А. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 24 (278). Экономика. Вып. 39. С. 63.

Реализация на практике потребностей в межмуниципальном сотрудничестве требует: наличия у потенциальных партнёров общих или взаимных интересов; отсутствия острых конфликтов между партнёрами; доверия друг к другу; готовности к соблюдению обязательств и разумным компромиссам; соразмерности затрат и результатов сотрудничества; прозрачности; легитимности и т. д.

В соответствии с этим можно выделить и различные цели межмуниципального сотрудничества:

- объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения;
- организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований для решения вопросов местного значения;
- выражение и защита общих интересов муниципальных образований;
- содействие развитию местного самоуправления;
- формирование условий стабильного развития экономики муниципальных образований в интересах повышения жизненного уровня населения и иных целях.

Из поставленных целей вытекает ряд задач межмуниципального сотрудничества: участие в деятельности регионального совета муниципальных образований; содействие разработке и внедрению прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в системах жизнеобеспечения муниципальных образований; выработка единых подходов муниципальных образований в налоговой политике, ценообразование в согласованных сферах деятельности в рамках действующего законодательства и в пределах полномочий органов местного самоуправления; учреждение хозяйственных обществ и иных межмуниципальных организаций; заключение договоров и соглашений.

Рассматривая формы управления межмуниципальным сотрудничеством, обратимся к понятию «форм» этого сотрудничества. Опираясь на ис-

следование Е.В. Гриценко, обозначим, что под «формой межмуниципального сотрудничества понимается организационное и правовое выражение связей, возникающих между муниципальными образованиями»<sup>1</sup>. Сам термин «форма» неразрывно связан с термином «содержание». Содержание является определяющей стороной целого, представляет единство всех составных элементов объекта, его свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций, а форма представляет собой внутреннюю организацию содержания. Термины «содержание» и «форма» соотносятся как «изменяющееся» и «устойчивое»: содержание представляет подвижную, динамичную сторону целого, а форма охватывает систему устойчивых связей предмета. Возникающее в ходе развития несоответствие содержания и формы разрешается тем, что старая форма сменяется новой, адекватной развившемуся содержанию<sup>2</sup>.

Так, Н.Ю. Власова и Л.Н. Джек подчеркивают, что «формы межмуниципального сотрудничества могут различаться в зависимости от масштабов и типов решаемых задач, от выбранных приоритетов взаимодействия. Для решения определенных хозяйственных вопросов муниципальные органы власти могут создавать межмуниципальные хозяйственные союзы в виде коммерческих юридических лиц (например, обществ с ограниченной ответственностью) или некоммерческих юридических лиц (фонды, автономные некоммерческие организации, союзы, ассоциации). Кроме того, сотрудничество может быть основано на договорах и соглашениях – краткосрочных (для решения разовых вопросов) и долгосрочных, являющихся основой долгосрочного постоянного сотрудничества»<sup>3</sup>.

Е.В. Гриценко также «разграничивает формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от организационно-правового содержания на договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совмест-

---

<sup>1</sup> См.: Гриценко Е.В. Каковы формы межмуниципального сотрудничества? / Проект «Институциональный, правовой, экономический федерализм в РФ». URL: <http://www.federaHsm.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=40&menu=31>

<sup>2</sup> См.: Ирискина О.В. Современные формы управления межмуниципальным сотрудничеством в Российской Федерации. Известия Саратовского университета. 2010. С.62.

<sup>3</sup> Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ // Вопросы управления. 2009. № 2(9). С.87.

ной деятельности) и ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений). Наиболее формализованным и сложным по своей организационной структуре указанный автор выделяет создание объединений муниципальных образований или межмуниципальных объединений, обладающих организационной самостоятельностью и гражданской правосубъектностью. В зависимости от цели ученый также различает гражданско-правовую форму в целях организации взаимодействия муниципальных образований и органов местного самоуправления и создание советов муниципальных образований, общероссийских объединений муниципальных образований»<sup>1</sup>.

В соответствии с ФЗ № 131-ФЗ «в зависимости от целей и организационно-правового содержания, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в следующих формах<sup>2</sup>:

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

М.П. Стешина предложила классификацию видов и форм межмуниципального сотрудничества по следующим классификационным признакам (приложение 1):

1. «Нормативное оформление. Здесь выделяют нормативно закреплённые и побратимские. Среди нормативно-закреплённых выделяют: советы муниципальных образований субъектов РФ; общероссийское объединение МО; иные добровольные объединения МО».

---

<sup>1</sup> Гриценко Е.В. Каковы формы межмуниципального сотрудничества? / Проект «Институциональный, правовой, экономический федерализм в РФ». URL: <http://www.federaHsm.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=40&menu=31> (дата обращения 01.02.2016).

<sup>2</sup> Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

«Побратимские являются одним из аспектов межмуниципального сотрудничества муниципальных образований. В качестве примера приведем визиты представителей органов местного самоуправления одного муниципалитета к другому с целью обмена опытом муниципального управления, организации работы коммунального хозяйства, служб социального обеспечения, здравоохранения, проведение спортивных соревнований муниципалитетов-побратимов, совместных мероприятий в сфере культуры».

2. «Обязательность создания: добровольные и обязательные. Все кроме одной вышеописанные формы межмуниципального взаимодействия создаются на добровольной основе. Согласно ФЗ № 131 только Совет муниципальных образований обязательно должен быть создан в каждом субъекте Российской Федерации»<sup>1</sup>.

3. «Форма организации. Межмуниципальное экономическое сотрудничество осуществляется либо посредством создания организаций, в обязанности которых входит управление одной или несколькими областями деятельности в интересах муниципальных образований (институциональное сотрудничество), либо посредством заключения и исполнения межмуниципальных договоров (договорное сотрудничество)».

4. «Характер сотрудничества. Межмуниципальное взаимодействие может носить как стратегический, так и нестратегический характер. Представляется, что характер сотрудничества зависит от задач, решению которых будет способствовать межмуниципальное взаимодействие. Если речь идет о решении стратегических задач, обозначенных соответствующим документом, то это представляет собой пример стратегического взаимодействия. Если же межмуниципальное сотрудничество обеспечивает решение функциональных задач, связанных с непосредственным выполнением законодательно закрепленных за муниципальным образованием функций, то эти взаимосвязи

---

<sup>1</sup> Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

стратегического характера не носят и их можно обозначить как предметно-функциональные».

«Следует отметить, что разделение сотрудничества на стратегическое и предметно-функциональное условно. Так как, например, совместное решение вопросов местного значения муниципальных образований можно отнести к предметно-функциональному сотрудничеству, однако от эффективного их решения зависит социально-экономическое развитие территории, что способствует повышению уровня и качества жизни населения. И если эти задачи не прописаны в стратегических документах, они, так или иначе, влияют на стратегические направления развития муниципалитета. Стратегические же задачи во многом зависят от выполнения функциональных задач. Некоторые эксперты не признают такого деления вообще, в виду того, что стратегические документы есть далеко не в каждом муниципальном образовании». А если такие документы имеются, то перспектив пространственного развития и межтерриториального взаимодействия в них, как правило, нет. А ведь межмуниципальное взаимодействие одна из важных функций местного самоуправления, учитывая современные условия их развития. Введенный закон ФЗ № -131 передал местной власти ряд полномочий, решить которые муниципалитетам своими силами достаточно трудно, в связи с нехваткой ни опыта, ни материально-технического обеспечения. Объединяя усилия и средства, межмуниципальные объединения и организации совместно решают насущные проблемы».

5. Сфера деятельности. По сфере деятельности выделяют экономические, социальные, инфраструктурные, ресурсные, институциональные, миграционные связи. Хотелось бы остановиться на институциональных связях. Территориальные федеральные структуры и региональные подразделения органов государственной власти размещены по территории субъектов нашей страны выборочно, обслуживая еще дополнительно от одного до нескольких муниципальных образований. Сложившаяся система создавалась без учета

муниципальных потребностей и образований, и зачастую в ущерб для населения.

6. Состав участников. Что касается состава участников межмуниципальные связи могут быть образованы только органами местной власти, либо с участием юридических лиц, представляющие частный и государственный секторы экономики. По цели образования выделяют одно- и многоцелевые связи.

7. По целям: одноцелевые и многоцелевые. Каждое муниципальное образование, выбрав удобную форму и вид сотрудничества, преследует собственные интересы и действует во благо развития своей территории. А виды и формы межмуниципальных связей применяются и развиваются пропорционально степени сложности, комплексности и неопределенности решаемых задач<sup>1</sup>.

Таким образом, считаем, что многообразие форм межмуниципального сотрудничества перечисленными формами не исчерпывается. Существенное значение имеют такие организационные формы взаимодействия муниципальных образований и их органов, как проведение совместных консультаций, создание совместных координационных, совещательных, консультативных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица.

Еще одной важной классификацией межмуниципального сотрудничества является его разделение по территориальным масштабам. В межмуниципальных связях могут быть задействованы как два соседних муниципальных образования, так и все без исключения муниципальные образования Российской Федерации. Кроме того, некоторые формы межмуниципального сотрудничества на определенных уровнях, как уже отмечалось выше, прямо закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из этого, нам пред-

---

<sup>1</sup> См.: Стешина М.П. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в современных условиях. Актуальные вопросы экономических наук. Региональная экономика. 2009. № 9(2). С.29.



ставляется возможным выделить следующие виды межмуниципального сотрудничества по территориальным масштабам:

— внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие два или более муниципальных образования либо органа местного самоуправления, но не более половины муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации и не принимают участия муниципальные образования разных субъектов);

— региональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие большинство муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации. Наиболее очевидным примером такого сотрудничества является создание Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации);

— межрегиональное межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования нескольких субъектов Российской Федерации). Примером такого сотрудничества может выступать деятельность региональных ассоциаций и союзов муниципальных образований: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов юга России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера;

— общероссийское межмуниципальное сотрудничество (принимают участие муниципальные образования всех или большинства субъектов Российской Федерации. Такое сотрудничество находит свое выражение в деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований, а также таких некоммерческих организаций, как Союз российских городов, Российский союз местных властей, Союз малых городов России);

— международное межмуниципальное сотрудничество (связано с сотрудничеством российских муниципальных образований или их представителей с муниципальными образованиями других стран). Данный вид межмуниципального сотрудничества в первую очередь осуществляется в работе Конгресса местных и региональных властей Европы. В то же время российские муниципальные образования могут и напрямую взаимодействовать с

муниципальными образованиями других государств. В настоящее время многие российские муниципалитеты на самостоятельных началах являются активными членами еврорегионов, сети местных администраций Центральной и Восточной Европы, отдельных региональных союзов и т. п. Кроме того, некоторые российские муниципальные образования, как правило, приграничные, заключают различные соглашения о сотрудничестве с муниципальными образованиями сопредельных государств<sup>1</sup>.

Основными механизмами межмуниципального сотрудничества являются:

1. Заключение частичных соглашений (у муниципального образования отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий).

Основными преимуществами по мнению Н. Миронова данной модели взаимодействия муниципальных образований являются: «возможность привлечь квалифицированных специалистов; экономия ФОТ муниципальных служащих; повышение качества предоставляемых услуг; сохранение предпосылок для участия граждан в управлении.

Недостатками выступают: отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям; снижение транспортной доступности услуг (население вынуждено ездить в районную администрацию) и др.».

2. «Создание общей структуры управления (у муниципального образования отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий, а передать по соглашению не получается из-за недостаточной финансовой обеспеченности полномочий)».

«Основными преимуществами данной модели взаимодействия муниципальных образований являются: сохранение самостоятельности муниципального образования; возможность привлечь квалифицированных специалистов; экономия фонда оплаты труда муниципальных служащих; снижение

---

<sup>1</sup> См.: Петроградская А. А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 10.

расходов на приобретение материалов, техники и т. д.; сохранение предпосылок для участия граждан в управлении; объединение ресурсов для решения общих задач и их комбинирование; расширение финансово-экономической базы муниципалитетов; улучшение качества услуг, предоставляемых населению.

Недостатками выступают: отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям (только через руководителя созданного учреждения); сложность правового регулирования из-за отсутствия в законодательстве института межмуниципальной собственности, Бюджетный кодекс не позволяет объединять ресурсы муниципалитетам; может быть неравенство в предоставлении услуг, в распределении финансирования и т. д.»

3. «Объединение муниципальных образований (у муниципального образования нет перспектив для самостоятельного развития).

Основными преимуществами данной модели взаимодействия муниципальных образований являются: развитие инфраструктуры, в том числе транспортной; снижение затрат на административные расходы (в том числе экономия на фонд оплаты труда муниципальных служащих, накладных расходов и т. д.); упрощение системы управления; более адекватное удовлетворение потребностей населения; формирование более дееспособных в экономическом отношении муниципальных единиц; решение кадровой проблемы.

Недостатками выступают: снижение эффективности процесса управления муниципальным образованием в силу транспортной удаленности населенных пунктов; уменьшения доступности услуг; недоучет местных особенностей; снижение возможности участия населения в местном самоуправлении (удаление власти от населения, сокращение депутатского корпуса)».

Межмуниципальное сотрудничество может базироваться как на механизмах согласительных процедур, так и на административных механизмах. В первом случае поселение передает часть своих полномочий по решению вопросов местного значения другому муниципальному образованию (чаще всего на районный уровень), подкрепляя эту передачу межбюджетными

трансфертами (в настоящее время это наиболее распространенная модель взаимодействия). Может создаться и обратная ситуация: районное звено часть своих функций передает на уровень поселения. Кроме того, встречается взаимопередача полномочий между муниципальными образованиями одного или разных уровней.

Возможности применения такой модели в муниципальном управлении распространяются и на вопросы обслуживания деятельности местных администраций, и на некоторые вопросы местного значения. В частности, предметами соглашений могут являться архитектура, ЖКХ, культура, спорт, библиотечное обслуживание, правовое и программное обеспечение и др.

Согласно второй модели, административные механизмы базируются на создании общей структуры управления (межмуниципальное предприятие – МП, межмуниципальное учреждение – МУ и др.), обслуживающей органы местного самоуправления нескольких поселений. Основная задача данных механизмов – повышение эффективности функционирования органов местного самоуправления, освобождение от непрофильных активов, разработка и реализация решений по снижению затрат на выполнение функций.

По нашему мнению, положительной стороной этой модели межмуниципального сотрудничества является то, что она предполагает сочетание различных вариантов выполнения полномочий и функций.

Например, часть компетенций может осуществляться поселенческой администрацией самостоятельно, часть – совместно с одним поселением (или группой поселений), а часть – с другим поселением (группой поселений). В сочетании с передачей полномочий по соглашениям районным администрациям или на договорной основе сторонним организациям (аутсорсинг) это значительно расширяет возможности местных администраций в решении различных вопросов местного значения. В качестве ещё одного плюса рассматриваемой модели можно указать сохранение за поселениями статуса отдельного муниципального образования (по сравнению с объединенными муниципалитетами), что дает возможность самостоятельно плани-

ровать развитие территории с учетом местных особенностей, поддерживать тесное взаимодействие со всеми социальными учреждениями и структурами на территории и оперативно реагировать на возникающие в этих сферах проблемы.

Рассматриваемая модель межмуниципального сотрудничества предусматривает и механизм возврата, что, несомненно, относится к достоинствам. Если ее реализация не принесла эффекта или исчезла необходимость в дальнейшем участии в подобного рода организации, то у муниципальных образований есть возможность прекратить участие в ней.

Взаимодействие территорий по этой модели можно рассматривать как переходный этап к объединению поселений (или этап апробации), в процессе реализации которого можно оценить плюсы или определить недостатки совместного функционирования. На основании полученной информации поселения могут принять решения о целесообразности объединения. Если совместное функционирование приносит очевидные преимущества, тогда можно говорить о переходе к третьей модели – объединению поселений, под которым подразумевается слияние самостоятельных муниципальных образований и создание на их территории новой муниципальной единицы.

Кроме указанных форм межмуниципального сотрудничества за рубежом широко используются такие непопулярные в России способы координации и объединения усилий, как:

- передача ассоциациям муниципальных образований полномочий органов местного самоуправления, что предполагает придание межмуниципальным объединениям статуса субъектов публичного права – по сути, статуса муниципальных образований «второго уровня», имеющих собственные бюджеты и полномочия (например, синдикаты, дистрикты во Франции);
- формирование совместных администраций – исполнительных органов власти (характерно для Дании, Германии);
- создание межмуниципальных рабочих групп, представляющих из себя объединения без прав юридического лица, состоящие из представителей

нескольких муниципалитетов и, при, необходимости, специалистов-профессионалов (применяется, в основном, в целях консультирования и координации совместных действий в конкретной сфере или по конкретной проблеме);

- создание целевых союзов (характерно для Германии);
- создание межмуниципальных предприятий и учреждений (широко распространено в Дании и Финляндии);
- создание любых хозяйствующих субъектов, в том числе открытых акционерных обществ (например, в Дании);
- софинансирование расходов без создания юридического лица на основе договора;
- «горизонтальная» передача полномочий от более мелких муниципальных образований более крупным (характерно для Германии)<sup>1</sup>.

Что касается зарубежной практики межмуниципального сотрудничества, то там преобладают формы хозяйственной межмуниципальной кооперации перед ассоциативной. В целом, муниципальная кооперация за рубежом чрезвычайно вариативна: от простой покупки услуг одним муниципалитетом у другого до создания кредитных ассоциаций местных властей, что характерно для Дании, от межмуниципальных советов в Финляндии до компаний с ограниченной ответственностью в Болгарии. Кроме того, за рубежом активно развивается кооперация между бизнесом и органами местного самоуправления. Одним из самых ярких примеров кооперации такого рода является программа LED City – это программа совместных действий промышленных предприятий (в частности, компании Cree) и органов местного самоуправления с целью продвижения, проектирования и внедрения основанного на светодиодах освещения в городах. Программа носит международный характер. На сегодняшний день к ней подключились города из государств, расположенных на трех континентах – из США, Канады, Китая и Италии. Совмест-

---

<sup>1</sup> Петрова Е. Межмуниципальная кооперация: проблемы и перспективы: сборник статей, 2011. URL: <http://finance-credit.news/finansistam/petrova-mejmunitsipalnaya-kooperatsiya-37664.html> (дата обращения 18.02.2016).

ные действия бизнеса и муниципалитетов дают исключительно положительный эффект.

Соответственно, практика использования межмуниципальной кооперации за рубежом характеризуется как достоинствами, так и недостатками. С одной стороны, кооперация позволяет эффективно и гибко решать определенные договором задачи: услуга, приобретенная с помощью кооперации, обходится муниципалитету дешевле, чем ее самостоятельное производство. С другой стороны, возникают проблемы компетенции и ответственности: принимающие участие в кооперации местные советы имеют меньшие возможности по управлению совместным предприятием, чем в случае, если бы этим предприятием руководил сам муниципалитет. Муниципалитет, приобретающий услугу у другого муниципалитета, не в состоянии влиять на ее качество. Поэтому многие из соглашений по межмуниципальной кооперации должны утверждаться государственными инстанциями.

Следует констатировать, что межмуниципальная кооперация представляет собой очень разностороннее и неоднозначное явление, имеющее ряд существенных плюсов, а именно:

- межмуниципальная кооперация позволяет достичь экономических преимуществ. Двум муниципальным образованиям дешевле иметь одно общее учреждение, чем два маленьких. Межмуниципальная кооперация же позволяет переводить средства из одного муниципального образования в другое в том объеме, в каком это необходимо для решения того или иного вопроса, не обязательно в результате необходимости достижения вертикальной сбалансированности.

- межмуниципальная кооперация создает возможности для обмена опытом между муниципальными образованиями. Поскольку муниципальные районы и городские округа имеют одинаковые полномочия, они сталкиваются с одними и теми же проблемами, и очевидно, что для их решения необходим обмен знаниями;

– межмуниципальная кооперация позволяет органам местного самоуправления небольших муниципальных образований полноценно выполнять большинство своих полномочий по решению вопросов местного значения. В отношении многих полномочий поселения, муниципальные районы и малые города не имеют достаточного количества населения и средств для экономически рационального их выполнения. Объединение усилий муниципалитетов позволяет существенно снизить стоимость издержек в расчете на душу населения и, следовательно, обеспечить более высокое качество предоставляемых услуг.

Вместе с тем в России существует ряд трудностей для развития межмуниципальной кооперации, обусловленных следующими факторами:

– процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность органов публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества;

– отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией;

– отсутствие должного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества;

– недостаточное стимулирование данного процесса государством;

– отсутствие у муниципалитетов острой необходимости объединения ресурсов, не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому, что законодательство предусматривает ряд других возможностей, широко используемых муниципальными образованиями;

– отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.



Таким образом, межмуниципальная кооперация – явление в большей мере положительное, нежели отрицательное. Конечно, в случае оформления межмуниципального сотрудничества, муниципальные образования теряют право единолично решать вопросы, по поводу которых была оформлена кооперация, расходы на отдельные сферы деятельности возрастают, но преимущества от кооперации – полное и эффективное выполнение небольшими муниципальными образованиями своих полномочий, обмен опытом, материальная помощь друг другу – гораздо больше выражены и позволяют в полной мере реализовать интересы муниципальных образований различных типов.

Исследование теоретических основ межмуниципального сотрудничества позволяет сделать следующие выводы.

1. Под межмуниципальным сотрудничеством понимается институционально закреплённая, взаимосвязанная и взаимообусловленная деятельность органов местного самоуправления, направленная на комплексное решение проблем функционирования и развития территорий.

2. Формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от их организационно-правового содержания разграничиваются в первую очередь на договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности) и ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений). Кроме того выделяют организационные формы взаимодействия муниципальных образований и их органов, такие как: проведение совместных консультаций, создание совместных координационных, совещательных, консультативных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица.

3. Межмуниципальное сотрудничество базируется на следующих принципах: независимость (сохранение самостоятельности); добровольность (недопустимость законодательного и административного принуждения); целесообразность (экономическая и политическая эффективность).

4. Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество приводит к эффектам трех видов: 1) экономическому – при создании общих инфраструк-

турных проектов, которые бы позволили при совпадающих по направленности интересах объединить технические возможности и финансовые средства с целью их более рационального использования; 2) социальному – характеризующему степень удовлетворенности населения качеством жизни; 3) организационному – выражающемуся в усилении взаимосвязи и взаимодействия муниципальных образований, повышении согласованности и упорядоченности отдельных процессов и качества их функционирования.

## РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН»

Корочанский район – административно-территориальная единица и муниципальное образование в Белгородской области. В современных границах район существует с 1965 года и граничит с семью районами области: Белгородским, Губкинским, Новооскольским, Прохоровским, Чернянским, Шебекинским, Яковлевским. Административным центром муниципального района «Корочанский район» является город Короча, расположенный на расстоянии 53 км от города Белгорода по автодорогам. От железнодорожных узлов Прохоровки, Шебекино, Нового Оскола он удален на 45-55 километров.

Общая площадь земель в административных границах Корочанского района составляет 1464,1 квадратных километра.

С 1 января 2006 года муниципальное образование «Корочанский район» наделено статусом муниципального района и включает в себя 23 муниципальных образования – городское поселение «Город Короча» и 22 сельских поселения, на территории которых располагается город Короча и 127 сельских населенных пунктов: 56 сел, 67 хуторов, 3 поселка и 1 деревня.

На 1 января 2015 года в районе проживает 38967 человек, из них 33064 человека – сельское население, 5903 человека – городское. Плотность населения составляет 26,6 человека на 1 квадратный километр. Численность экономически активного населения – 18 500 человек.

Таблица 1  
Демографические изменения в муниципальном образовании «Корочанский район» за 2014год

	Численность населения на 1 января	Изменения за год				Численность населения на 31 декабря	Общий прирост за год, процентов
		общий прирост	естественный прирост	миграционный прирост	из-за перемены категории населенных пунктов <sup>1</sup>		
Корочанский район	38926	41	-232	273	-	38967	0,1

В течение последних лет в районе наблюдается увеличение численности населения района в основном за счет миграционного прироста. Число умерших в 2015 г. снизилось к предыдущему году на 55 человек и составило 679 человек. На 33,4 процента снизилась смертность лиц трудоспособного возраста. Естественная убыль населения составила в 2015 году 259 человек. Смертность превышает рождаемость в 1,6 раза. Естественный прирост населения составил 6,7 в 2015 году против 7,3 в 2014 году.

В районе насчитывается 19 образовательных учреждений, в том числе, 9 основных школ, 6 дошкольных, 2 внешкольных учреждения: районный Дом детского творчества, детско-юношеский клуб физической подготовки.

Число обучающихся в школах увеличилось на 145 человек и составило на 1 января 2016 года 3345 человек.

В школах занимается 3431 учащихся, в дошкольных учреждениях воспитывается 919 детей. В 2014 году увеличилось количество мест в дошкольных учреждениях на 5 % или на 26 мест. В настоящее время в целом по области отмечается рост потребности населения в услугах детских образовательных учреждений, растет очередь на устройство детей в ДОУ. Как следствие, обостряется проблема получения путевки для устройства ребенка в дошкольное учреждение. Вместе с тем, в Корочанском районе такая проблема отсутствует. Обеспеченность детей местами дошкольных учреждений составляет в 2014 году 113,7. На базе школ работает 77 кружков и спортивных секций.

Социальная инфраструктура – совокупность отраслей, подотраслей и видов деятельности, функциональное назначение которых выражается в производстве и реализации услуг и духовных благ для населения.

В районе функционируют 55 лечебно-профилактических учреждений в том числе: ОГБУЗ "Корочанская ЦРБ", 4 Центра врача общей практики, 18 фельдшерско-акушерских пунктов, санаторий «Дубравушка».

Реорганизация в Белгородской области сети учреждений здравоохранения привела к сокращению числа больничных коек в целом по области в

2014 г. на 152 ед. или на 1,2%. Обеспеченность больничными койками на 10 тыс. чел. населения Белгородской области составила 80,4 коек, что на 0,7% меньше, чем в 2010г.

В Корочанском районе обеспеченность ниже почти в 1,5 раз и составила 55,7. Количество врачей выросла как в Белгородской области, так и в Корочанском районе на 0,9 % и 10,5 % соответственно. Ухудшение доступности сельских учреждений здравоохранения привело к сокращению объема лечебной помощи для сельских жителей, получаемой по месту жительства. Представленные данные свидетельствуют, об увеличении разрыва между городом и селом в обеспеченности медицинскими учреждениями и кадрами.

Культуру Корочанского района представляют:

– МБУК «Центр культурно-досуговых инициатив Корочанского района» с 40 филиалами (районный Дом народного творчества, районный Дом ремесел, 2 культурно-спортивных комплекса, киноvideосеть, 35 сельских Домов культуры и клубов);

– МБУК «Корочанская центральная районная библиотека имени Н.С.Соханской (Кохановской) (с детской библиотекой и 30 сельскими филиалами);

– Корочанская и Алексеевская детские школы искусств;

– Корочанский районный историко-краеведческий музей,

– централизованная библиотечная система с филиалами в селах района и центральными районными библиотеками, районная киносеть с 9 киноустановками<sup>1</sup>.

Для комфортного проживания населения необходимы следующие условия: инженерная и социальная инфраструктура, хорошие жилищные условия, обеспеченность сельских индивидуальных жилых домов водопроводом, канализацией, центральным отоплением, горячим водоснабжением, ввод жилья в эксплуатацию, протяженность введенных в эксплуатацию во-

---

<sup>1</sup> Статистический сборник. Социальное положение и уровень жизни населения Белгородской области. Белгород, 2015. С.240.

допровода, газопровода, электросетей, сетей канализации, очистных сооружений и т.д.

Анализируя жилищный фонд за 2015 года в Корочанском районе построено 177 жилых домов общей площадью 25307 м<sup>2</sup>, что составляет 79,4% к уровню ввода в 2014 году.

В сельской местности введено 18828 м<sup>2</sup> жилья, это 74,4 % от общего ввода по району. Населением за счет собственных и заёмных средств построено 174 дома общей площадью 21517 м<sup>2</sup>. Доля жилых домов, построенных населением Корочанского района за 2015 год, составляет 1,7% в общем объеме жилья, построенного за этот период населением Белгородской области.

В результате чего наблюдается рост площади на одного жителя Корочанского района с 28,9 м<sup>2</sup> в 2010 до 32,2 м<sup>2</sup> в 2014 году.

Положительные тенденции в сфере жилищной политики в Белгородской области наблюдаются благодаря увеличению строительства жилья на селе. В 1990г. в сельской местности Белгородской области возводилось 72 тыс. м<sup>2</sup>, в 2010г. уже 1100,4 тыс. м<sup>2</sup> и в 2011 г. 1148,2 тыс. м<sup>2</sup> и в 2013 году 1294,6 тыс. м<sup>2</sup> <sup>1</sup>. Росту данных показателей способствовало создание ГУП «Белгородский областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства», заметный вклад внес строительный кооператив, функционирующий по накопительной системе, объединяющий всех застройщиков в сельской местности, работающих в бюджетной сфере.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из важнейших составляющих уровня развития муниципальных образований и от ее слаженной работы зависит благоустройство и комфортность проживания человека, удовлетворение его насущных потребностей и, в конечном счете, работоспособность и здоровье всех граждан.

Обеспеченность инженерными коммуникациями сельских территорий в целом по Белгородской области выглядит следующим образом: 20,5% пло-

---

<sup>1</sup>Социальное положение и уровень жизни населения Белгородской области. Статистический сборник. Белгород, 2014. С.13.

щади не оборудовано водопроводом, 25,6 % канализацией, 2,3 % отоплением, 30,6 % горячим водоснабжением и 30,1 % ваннами или душевыми.

Таблица 2

Благоустройство жилищного фонда на 1 января 2015 года<sup>1</sup>

Показатели	водо- прово- дом	водоот- ведени- ем	отопле- нием	горячим водоснаб- жением	ванна- ми (ду- (ду- шем)	газом, электро- плитами
Всего по области, тыс.м <sup>2</sup>	33702,1	31527,5	41418,1	29394,5	29644,7	36497,4
В % к общей площади	79,5	74,4	97,7	69,4	69,9	86,1
Корочанский район тыс.м <sup>2</sup>	1105,3	1017,0	1237,2	1019,4	953,1	1234,0
В % к общей площади	88,1	81,0	98,6	81,2	75,9	98,3

Исследование же по Корочанскому району показало, что по большинству показателей благоустройства жилищного фонда сельской местности произошли положительные изменения.

Основой современной экономики района является сельское хозяйство. В 2014 году по сравнению с 2013 годом в сельхозорганизациях увеличились валовые сборы и урожайность зерновых культур и картофеля. По валовому сбору зерна в 2014 году Корочанский район занял 3 место в области, картофеля – 5, подсолнечника – 7, овощей открытого грунта – 8 место. Производство скота и птицы на убой (в живом весе) возросло на 10% к уровню 2013 год и составило 97,8 тыс. тонн (6 место в области). По производству яиц в 2014 году (148,2 млн. штук) район занял 2 место в области.

В районе зарегистрировано 302 организации различных форм собственности и видов деятельности и 987 индивидуальных предпринимателей.

Крупнейшими предприятиями района являются: ЗАО «Свинокомплекс Короча», ЗАО «Свинокомплекс Ивановский», ООО «Русь-молоко», ООО «Белогорье и К», ЗАО «Корочанский плодпитомник», занимающиеся производством и переработкой сельскохозяйственной продукции.

В 2014 году организациями района (без субъектов малого предпринимательства) отгружено товаров собственного производства в действующих

<sup>1</sup> Основные показатели социально-экономического положения муниципальных районов и городских округов Белгородской области (2010-2014гг.). Белгород, 2015. С.194.

ценах по видам экономической деятельности: «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства» и «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» на 42,0 млрд. рублей (4 место в области).

Торговая сеть района представлена 106 магазинами, 7 предприятиями общественного питания на 112 посадочных мест.

В структуре населения района население трудоспособного возраста составляет 53 %, старше трудоспособного возраста – 32 %, младше трудоспособного возраста – 15 %.

Таблица 3

Уровень экономической активности населения и уровень безработицы  
в Корочанском районе

Показатели	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Среднесписочная численность работающих (без субъектов малого предпринимательства), чел.	7916	8483	8607	8884	9292
Численность зарегистрированных безработных, чел.	161	160	198	188	167
Численность безработных, чел.	199	189	202	200	180
Потребность в работниках, чел.	201	204	218	360	379
Уровень безработицы, %	2,0	1,9	2,3	2,1	1,8

Среднесписочная численность работающих неуклонно растет, в то же время наблюдается сокращение уровня безработицы. Среднемесячная заработная плата работающих в Корочанском районе по сравнению со среднеобластной заработной платой в 2014 году выше на 224,6 рублей.

Таблица 4

Среднесписочная численность работающих по основным видам  
экономической деятельности в 2014 году<sup>1</sup>  
(без учета субъектов малого предпринимательства; человек)

	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Строительство	Транспорт и связь
Красненский район	1692	67	2754	344	395
В %	18,2	0,7	29,6	3,7	4,2

Большая часть населения муниципального образования «Корочанский район» 56,4 % трудится в промышленности и в сельском хозяйстве в том

<sup>1</sup> Основные показатели социально-экономического положения муниципальных районов и городских округов Белгородской области (2010-2014гг.). Белгород, 2015. С.176.



числе: 29,6 % на обрабатывающих производствах, 18,2 % в сельском хозяйстве.

В сфере малого и среднего предпринимательства функционирует 302 малых и средних предприятий и 987 индивидуальных предпринимателей.

Благоприятная экономическая конъюнктура, сложившаяся в последние годы, а также рост реальной заработной платы и пенсий, поступление на рынок товаров в объемах, обеспечивающих платежеспособный спрос населения, способствует дальнейшему увеличению потребительского спроса населения и ускорению развития оборота розничной торговли и платных услуг населению.

Как отмечалось в первой главе, основными целями межмуниципального сотрудничества является обмен опытом муниципального управления; отстаивание интересов муниципальных образований на политическом уровне; возможность оптимизации ресурсов муниципальных образований для решения хозяйственных задач их деятельности.

Основные функции по организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» возложены на помощника главы администрации района по развитию территорий. Его основными функциями являются:

- готовить проекты муниципальных правовых актов по вопросам международных, межмуниципальных и общественных связей;
- готовить проекты соглашений, договоров, планов мероприятий, программ муниципального образования в области международных, межмуниципальных и общественных связей;
- обеспечивать координацию структурных подразделений муниципального образования «Корочанский район», участвующих в организации мероприятий в соответствии с протокольными нормами;
- готовить церемонии вручения наград различного уровня власти с участием Главы администрации муниципального образования «Корочанский район» или уполномоченных им иных должностных лиц;

– разрабатывать программу пребывания, смету расходов, проект протокола переговоров пребывания в городе российских и иностранных делегаций, проведения официальных визитов, встреч с Главой администрации муниципального образования «Корочанский район»;

– проводить анализ и оценку эффективности заключенных соглашений по международному, межмуниципальному сотрудничеству, общественным связям и представляет информацию Главе города.

– готовить список лиц в составе официальных делегаций с участием представителей администрации муниципального образования для выезда за рубеж в целях международного и межмуниципального сотрудничества;

– получать копии входящей и исходящей корреспонденции международной переписки, осуществляемой структурными подразделениями администрации муниципального образования, проводить ее анализ и учет;

– вести учет и хранение документов о приемах делегаций, командировании за рубеж и других материалов по международным, межрегиональным и межмуниципальным контактам, визитам, встречам и протокольным мероприятиям;

– согласовывать приезд делегаций и программы их пребывания с органами, обеспечивающими безопасность при осуществлении международных, межрегиональных, межмуниципальных связей.

– участвовать в установленном порядке в организации и проведении массовых мероприятий в муниципальном образовании;

– вести учет общественных организаций (объединений), действующих на территории муниципального образования;

– планировать финансирование представительских расходов администрации;

– для реализации целей осуществлять иные функции в соответствии с муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования «Корочанский район».

Анализируя практику организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район», следует отметить, что межмуниципальное сотрудничество опирается на ресурсы муниципального образования, такие как территориальный, финансовый, кадровый, организационный, правовой ресурсы. При этом необходимо отметить, что на современном этапе в муниципальном образовании «Корочанский район» используются следующие формы межмуниципального сотрудничества:

1. Неформальные соглашения.

Глава администрации муниципального образования «Корочанский район» встречается с главами администраций других муниципальных образований Белгородской области и Российской Федерации. В процессе встреч они обсуждают насущные проблемы и другие вопросы, представляющие взаимный интерес и текущие проблемы.

Предметом сотрудничества обычно является взаимное информирование, обмен опытом, организация семинаров и других видов информирования.

2. Соглашения о кооперации между муниципальными образованиями.

Данный вид сотрудничества носит более обязывающий характер, чем неформальные контакты. В данном случае, муниципальное образование «Корочанский район» заключило соглашение о кооперации с муниципальным образованием «Город Белгород», о том что муниципальное образование «Корочанский район» может использовать часть мест в больнице, принадлежащей муниципальному образованию «Город Белгород».

3. Создание ассоциаций, других некоммерческих организаций, межмуниципальных хозяйственных обществ для осуществления совместных проектов, организации обмена, защиты интересов, представления интересов.

Корочанский район является членом Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», которая является некоммерческой организацией, созданной муниципальными образованиями, расположенными на территории Белгородской области.

Ассоциация была создана 22 марта 2006 года на учредительном съезде муниципальных образований, в работе которого приняли участие 337 делегатов и 55 почетных гостей.

Ассоциация муниципальных образований Белгородской области создана в целях обеспечения защиты прав муниципальных образований и представления их общих интересов, а так же обеспечения координации деятельности по развитию правовой, организационной, финансово – экономической и территориальной основ местного самоуправления в Белгородской области.

Учредительными документами Ассоциации являются учредительный договор, заключенный его членами, и настоящий Устав, утверждаемый Съездом муниципальных образований.

Ассоциация является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом, имеет самостоятельный баланс, счета в кредитных учреждениях, в том числе в иностранной валюте, печати и штампы со своим наименованием, вправе иметь бланки со своим наименованием и эмблему, зарегистрированную в установленном законном порядке.

Члены Ассоциации сохраняют свою самостоятельность. Ассоциация не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

Ассоциация не отвечает по обязательствам своих Членов. Члены Ассоциации несут субсидиарную ответственность по обязательствам Ассоциации. Член Ассоциации несет субсидиарную ответственность по обязательствам Ассоциации, пропорциональную своему ежегодному взносу за текущий год. В случае выхода из Ассоциации (исключения из Ассоциации) выбывший Член несет субсидиарную ответственность по обязательствам Ассоциации пропорционально своему последнему ежегодному взносу за текущий год в течение двух лет с момента выхода (исключения).

Основные направления в работе Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области».

В информационной сфере:

- создает базу данных по вопросам местного самоуправления и формирует систему информационного обмена между муниципальными образованиями Белгородской области, СМИ и органами государственной власти;

- оказывает методическую помощь муниципальным образованиям по вопросам осуществления местного самоуправления и организации межмуниципального сотрудничества;

В правовой сфере:

- оказывает органами представительной и исполнительной власти муниципальных образований Белгородской области организационную, методическую и юридическую помощь;

- обобщает судебную практику по вопросам местного самоуправления на территории Белгородской области;

- участвует в разработке законопроектов и нормативных актов по вопросам местного самоуправления.

В социально-экономической сфере:

- координирует деятельность муниципальных образований по реализации приоритетных национальных проектов;

- содействует реализации губернаторской программы «Улучшения качества жизни населения Белгородской области»;

- оказывает содействие членам Ассоциации муниципальных образований Белгородской области в решении вопросов формирования экономической и финансовой политики, управления муниципальным имуществом;

- проводит научные и исследовательские работы, в том числе с привлечением ученых, специалистов, научных организаций.

В ассоциации создана ревизионная комиссия, ее создание и деятельность закреплено регламентом. Главной задачей является наблюдение за деятельностью и правомерности принимаемых решений. В состав комиссии входят представители государственной и местной власти, общественные деятели, юристы, их работа является добровольной и не оценивается.

Несмотря, на развитие нормативно-правовой базы ассоциации, анализируя ее функционирование, необходимо отметить, что на имеющемся сайте недостаточно информации о ее деятельности, кроме того, за период существования ревизионной комиссии на сайте отсутствует информация о результатах ее деятельности. Нет четко прописанных результатов, мониторинга деятельности ассоциации от начала ее существования и по сегодняшний день.

На сайте нет отчета о деятельности Совета муниципальных образований, о проведенных проектах, мероприятиях, о содействии и развитии муниципальных образований.

Вхождение муниципального образования «Корочанский район» в ассоциацию мало влияет на его развитие, о чем также свидетельствуют данные проведенного исследования, в ходе которых было опрошено 23 человека: главы 22 администраций сельских поселений и глава администрации муниципального образования «Корочанский район».

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, эффективность взаимодействия с Советом глав муниципальных образований»  
(в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Степень эффективности	
	низкая и удовлетворительная	высокая
Сельские поселения	95,2	4,8

95,2 % глав сельских поселений муниципального образования «Корочанский район» считают, что эффективность членства в Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» на современном уровне является удовлетворительной, лишь 4,8% отмечают высокий уровень взаимодействия.

В качестве основных причин, затрудняющих межмуниципальное сотрудничество, респонденты отметили (в % от числа ответивших):

—« отсутствие финансовых возможностей для какого бы то ни было сотрудничества – 73,9%;

- отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере – 43,5 %;
- нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами – 28,3 %;
- отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципальных образований – 26,1%;
- отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти – 25 %;
- неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества – 22,8%;
- неумение оценить и использовать имеющиеся в распоряжении органов местной власти ресурсы – 17,4%;
- ограничения транспортно- инфраструктурного характера – 16,3 %;
- проблема разграничения имущества и собственности – 14,1 %;
- безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований – 10,9 %».

Указанные факторы приводят к низкой эффективности сотрудничества муниципалитетов. По мнению ряда экспертов, даже в период командной экономики межмуниципальные связи были развиты лучше, чем сейчас (преимущественно это выражалось в производственно-хозяйственном кооперировании и большей мобильности людей).

В муниципальном образовании «Корочанский район» Белгородской области, по мнению глав местного самоуправления, возможно развитие межмуниципального сотрудничества в следующих направлениях: передача полномочий для более эффективного их выполнения считают возможным 62,5 % глав сельский поселений Корочанского района. 50,0 % считает, что в качестве межмуниципального сотрудничества возможно привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (например, юристов). 43,8 % подчеркивают необходимость развитие отдельных отраслей экономики (например, туризма). 37,5 % предполагают возможным развитие передвиж-

ных форм обслуживания населения. Создание общих звеньев, объектов инфраструктуры, например создание единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др. считают необходимым 25%, принявших участие в опросе.

Таблица 4

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие направления межмуниципального сотрудничества целесообразно развивать в Вашем муниципальном образовании?»

Варианты ответов	в % от числа ответивших
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	62,5
Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (например, юристов)	50,0
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	25,0
Развитие передвижных форм обслуживания населения	37,5
Решение проблем экологической безопасности	12,5
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры (единая для ЖКХ сфера обслуживания, система водоснабжения, утилизации ТБО и др.)	25,0
Развитие отдельных отраслей экономики (например, туризма)	43,8
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	25,0
Развитие торговых связей	12,5
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	0
Взаимодействие в сфере образования (создание школьных округов)	0
Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур	18,8
Совместное использование природных ресурсов	12,5
Развитие производственно-экономических связей	6,3

Таким образом, представленный опрос, свидетельствует о необходимости разработки различных вариантов взаимодействия между муниципальными образованиями в отдельных областях деятельности с целью их дальнейшего развития.

В результате проведенного анализа выполняемых полномочий по решению вопросов местного значения сельскими поселениями муниципального образования «Корочанский район» разделены сельские поселения по уровню выполняемых полномочий:



«Группа 1 – сельские поселения, решающие наибольшее число вопросов местного значения самостоятельно.

Группа 2 – сельские поселения, решающие вопросы местного значения самостоятельно и передающие полномочия на уровень муниципального района в равных пропорциях.

Группа 3 – сельские поселения, передающие на уровень муниципального района большую часть вопросов местного значения».

Также выявлено, что существует ряд полномочий, которые служат критическими точками, поскольку на протяжении нескольких лет они имеют очень высокие показатели передачи в район, хотя должны решаться на уровне сельских поселений, в частности:

1) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

2) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом населения, водоотведения, снабжения населения топливом и др.

Проблемы нехватки ресурсов не могут быть решены самостоятельно в кратко- и среднесрочном периоде, а для их разрешения в долгосрочном периоде необходимо объединение усилий муниципалитетов, ориентированных на обеспечение развития территорий в приоритетных направлениях.

Проведённое исследование практики межмуниципального сотрудничества муниципального образования «Корочанский район» позволяет сформулировать **следующие выводы:**

1. Функции по организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» возложены на помощника главы администрации района по развитию территорий. Среди которых подготовка проектов муниципальных правовых актов по вопросам международных, межмуниципальных и общественных связей; проектов соглашений, договоров, планов мероприятий, программ муниципального образования в области международных, межмуниципальных и общественных связей; анализ

и оценка эффективности заключенных соглашений по международному, межмуниципальному сотрудничеству и т.д.

2. В настоящее время в практике организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» используются следующие формы межмуниципального сотрудничества: неформальные соглашения; соглашения о кооперации между муниципальными образованиями; участие в ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области».

3. В муниципальном образовании «Корочанский район» механизмы межмуниципального сотрудничества используются недостаточно полно. Не получили в настоящее время широкого распространения организационно-хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества из-за высокого уровня взаимного недоверия, существующего в среде муниципальных политиков и чиновников, недоверия к гражданско-правовому договору как эффективному средству организации предоставления услуг, отсутствием надлежащих традиций совместного ведения дел, а также недостаточных знаний о возможностях и порядке реализации форм межмуниципальной хозяйственной кооперации.

### **РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН»**

Реализация двухуровневой модели местного самоуправления – муниципальные районы и поселения – и формирование во вновь созданных городских и сельских поселениях местных органов власти требуют значительных финансовых, материальных и трудовых ресурсов. В сложившейся ситуации важнейшее значение приобретают разработка и внедрение организационных механизмов, позволяющих наиболее эффективно выполнять муниципальные функции на поселенческом и районном уровнях.

Реформирование сложившейся системы местного самоуправления поставило органы власти и управления перед сложностями, среди которых:

- ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием.

В этой связи у местных органов самоуправления появляется острая необходимость в объединении финансовых средств. Тем более что Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ предусматривает право на сотрудничество и в пределах, установленных законом, объединение с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес, однако муниципальные образования пока в недостаточной мере используют данную возможность.

Таким образом, на современном этапе возникает необходимость в разработке проекта «Развитие межмуниципального сотрудничества на основе совместного управления» (Приложение 2). В рамках проекта предлагается построить взаимовыгодное межмуниципальное сотрудничество на основе го-

горизонтального взаимодействия муниципальных образований, основанное на принципах субсидиарности, равноправия сторон, объединения ресурсов и управленческого потенциала. Властные структуры становятся партнерами общественного процесса управления территориальным развитием. Каждый участник межмуниципального сотрудничества обладает своими ресурсами: органы местного самоуправления – официальными властными полномочиями, ресурсами местного бюджета; НКО (население) – профессиональными навыками, опытом объединения людей на неформальной основе, общественным влиянием, знанием местного сообщества; ассоциации бизнесменов (бизнес) – предпринимательскими способностями, финансовыми ресурсами, коммерческим видением ситуации.

**1. Обоснование проектных мероприятий.** Межмуниципальное сотрудничество на основе совместного управления – процесс взаимодействия органов публичной власти с заинтересованной общественностью, в основе которого лежит согласование по поводу способов реализации интересов в решении ключевых проблем местного сообщества. Организация горизонтального межмуниципального сотрудничества в сельских поселениях будет способствовать повышению уровня производства локальных общественных благ, улучшению качества жизни населения и в целом социально-экономическому развитию данных территорий.

Горизонтальное межмуниципальное сотрудничество позволяет обеспечивать эффективность управления социально-экономическим развитием сельских муниципальных образований за счет ряда эффектов:

- 1) экономический эффект проявляется при создании общих инфраструктурных проектов, которые бы позволили при совпадающих по направленности интересах объединить технические возможности и финансовые средства с целью их более рационального использования;
- 2) социальный эффект характеризуется степенью удовлетворенности населения качеством жизни;

3) организационный эффект выражается в усилении взаимосвязи и взаимодействия муниципальных образований, повышении согласованности и упорядоченности отдельных процессов и качества функционирования.

Финансирование межмуниципального сотрудничества предполагает концентрацию ресурсов местных бюджетов. В результате бюджетная система региона усложняется, так как в ней возникают дополнительные устойчивые взаимосвязи между муниципалитетами одного уровня. Реализация межмуниципального сотрудничества становится более устойчивой и обеспечивает рост эффективности и экономности использования бюджетных средств.

**2. Цель внедрения проекта** – социально-экономическое развитие муниципального образования «Корочанский район».

**Задачи внедрения проекта:**

- разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия;
- формирование системы взаимодействия муниципальных образований;
- развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг;
- создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.

**3. Целевая группа:**

- администрация муниципального образования «Корочанский район», «Белгородский район», «Шебекинский район», «Прохоровский район», «Чернянский район», «Яковлевский район», администрация Губкинского городского округа и Новооскольского городского округа;
- администрации сельских поселений Корочанского района, Белгородского района, «Шебекинского района, Прохоровского района, Чернянского района, Яковлевского района;

– население муниципального образования «Корочанский район», «Белгородский район», «Шебекинский район», «Прохоровский район», «Чернянский район», «Яковлевский район», администрация Губкинского городского округа и Новооскольского городского округа;

– ассоциация муниципальных образований Белгородской области.

**4. Сроки реализации проекта:** 2017-2019 год. Основные усилия и средства будут направлены на развитие социально-экономического развития муниципального образования «Корочанский район», формирования системы взаимодействия муниципальных образований; развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг; создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.

#### **5. Состав мероприятий.**

– разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия;

– формирование системы взаимодействия муниципальных образований;

– развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг;

– создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.

*1. Разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия.*

В качестве одной из основных причин, затрудняющих становление и развитие процессов межмуниципального сотрудничества, главы поселений Корочанского района выделили отсутствие финансовых средств и достаточного опыта в данной сфере. В связи с этим предлагается алгоритм управления процессом разработки и реализации направлений межмуниципального сотрудничества, состоящий из пяти последовательных этапов.

«1 этап. Обоснование организации межмуниципальных структур. В качестве основных задач на первом этапе выступают:

- анализ исходной социально-экономической ситуации в муниципалитете;
- выявление факторов, препятствующих эффективному функционированию органов местного самоуправления;
- разработка направлений межмуниципального сотрудничества;
- определение ресурсов, проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества.

Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов муниципального образования «Корочанский район»».

2 этап. Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества. Задачами второго этапа являются:

- «формирование рабочей группы;
- разработка проекта межмуниципального сотрудничества;
- разработка критериев эффективности проекта;
- формирование календарного графика проекта;
- расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве;
- разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества.

Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов муниципального образования «Корочанский район»».

3 этап. Организация обсуждения и согласование проекта с депутатами местного самоуправления и населением.

«Задачи:

- обсуждение проекта с гражданским активом на общественных слушаниях;

- обсуждение и согласование проекта с депутатским корпусом;
- принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества;
- внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования (устав и др.).

Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется средства для опубликования изменений в нормативно-правовых документах в печати».

4 этап. Учреждение объединений межмуниципального «сотрудничества и реализация проекта.

Задачи:

- формирование общей структуры управления;
- реализация цели межмуниципального сотрудничества;
- проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте;
- проведение корректирующих мер управленческого воздействия в случае необходимости.

Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется выделение средств в соответствии с заключенными договорами».

5 этап. Оценка результатов реализации проекта межмуниципального сотрудничества и корректировка деятельности объединения межмуниципального сотрудничества.

Задачи:

- проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным критериям;
- внесение корректировок в функционирование межмуниципальных структур.

Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов муниципального образования «Корочанский район».



## 2. Формирование и развитие системы взаимодействия муниципальных образований.

Формирование системы «взаимодействия муниципальных образований» позволит концентрировать ресурсы на уровне сельских поселений для решения вопросов местного значения в таких социально значимых сферах, как образование и здравоохранение, а также вопросов создания комфортной среды проживания (коммунальное хозяйство и благоустройство территорий). Основная цель данной системы взаимодействий – эффективное решение возникающих проблем в условиях ограниченности ресурсов органов местного самоуправления (финансовых, экономических, кадровых). Обмен управленческими практиками, совместная координация действий и объединение усилий органов местного самоуправления позволяют снизить социальные риски и предотвратить принятие мало- или неэффективных решений, что в конечном итоге способствует повышению качества жизни граждан».

Схематично механизм взаимодействия муниципальных образований можно представить на рисунке 1.

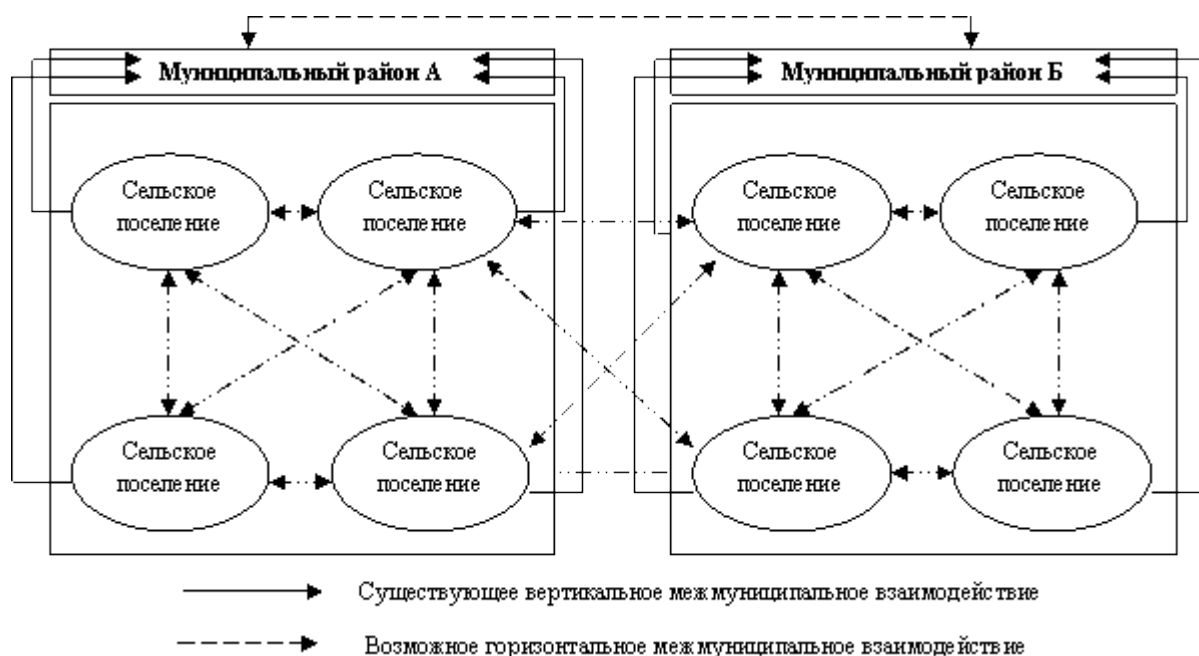


Рис. 2. Вертикальное и горизонтальное межмуниципальное взаимодействие муниципальных образований, граничащих с Корочанским районом

Кроме того, для координации деятельности муниципальных образований, согласования их действий и выработки оптимальных решений необходимо

димо создание следующих межмуниципальных структур: « межмуниципальный целевой союз, межмуниципальная проектная группа, совместная администрация».

«Межмуниципальный целевой союз – форма межмуниципального сотрудничества для решения определенных задач муниципального управления, которые выходят за рамки возможностей отдельных муниципальных образований. Ведет свою деятельность в рамках конкретных полномочий (рис.2)».

«Межмуниципальная проектная группа – публично-правовая форма организации межмуниципального сотрудничества. Объединение, в которое входят представители нескольких муниципалитетов с целью выполнения конкретного проекта».

«Совместная администрация – межмуниципальная организация, осуществляющая координацию, совместное согласование действий, консультирование по решению основных вопросов местного значения. Данная организация может осуществлять свою деятельность в рамках не одного, а нескольких передаваемых полномочий».



Рис. 3. Организационная структура межмуниципального целевого союза.

«Межмуниципальное сотрудничество может быть достигнуто с помощью следующих механизмов: административного, социального, экономического и финансового».

«Административный механизм включает проведение переговоров, встреч, консультаций, заключение соглашений должностными лицами муниципальных образований в целях организации межмуниципального сотрудничества. Основан на принципах: subsidiarity (предполагает процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями власти как по вертикали, так и по горизонтали); демократизма (нацеливает на необходимость широкого участия городского населения в принятии решений муниципального значения)».

«Социальный механизм предполагает вовлечение населения в местное самоуправление, создание социальных сетей, развитие гражданского общества. Основан на принципах: комплексности (всестороннее использование социальных ресурсов, всего ресурсного потенциала); целевого использования (тщательное оформление цели и задач оптимального использования социальных ресурсов, оценка их достаточности, выбор альтернатив, методов и процедур); согласованности интересов (между уровнями власти, экономическими агентами)».

«Экономический механизм представляет собой систему взаимосвязанных, взаимообусловленных форм и методов управления общественным производством и его структурами посредством межмуниципального сотрудничества. Среди важнейших его составляющих можно выделить: формы организации общественного производства; формы хозяйственных связей; совокупность экономических рычагов и стимулов влияния на производство и участников хозяйственной деятельности, с помощью которых обеспечивается согласование и стимулирование хозяйственной деятельности».

«Финансовый механизм представляет собой систему видов, форм и методов организации, планирования и управления совместными финансами при осуществлении межмуниципального сотрудничества. Посредством финансового механизма происходит управление финансовыми отношениями по формированию и использованию целевых фондов денежных средств и денежных накоплений для осуществления совместной деятельности в рамках межмуни-

ципального сотрудничества. Основан на принципах: соблюдения интересов всех участников межмуниципального сотрудничества при составлении, утверждении и исполнении бюджетов исходя из реального наличия финансовых ресурсов; оптимального распределения финансовых ресурсов».

### *3. Развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг.*

«Аутсорсинг межмуниципальных услуг – форма межмуниципального взаимодействия сельских муниципальных образований, основанного на сотрудничестве между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами. Предполагает передачу части функций на договорной основе сторонним исполнителям» (рис. 3).

В некоторых случаях целесообразно поручить координацию предоставления услуг, экономический эффект от которых приходится на территорию нескольких муниципальных образований, областным органам власти. Например, им могут быть переданы такие функции, как региональное планирование или региональное экономическое развитие. Целесообразность их передачи связана еще и с тем, что на областном уровне более мощный кадровый потенциал и больше опыта такой работы. Региональная власть также может способствовать заключению межмуниципальных соглашений, направленных на повышение координации предоставления таких услуг, как водоснабжение, утилизация отходов и транспортные перевозки. Данная координирующая функция по конкретным услугам может быть передана соответствующим областным департаментам.

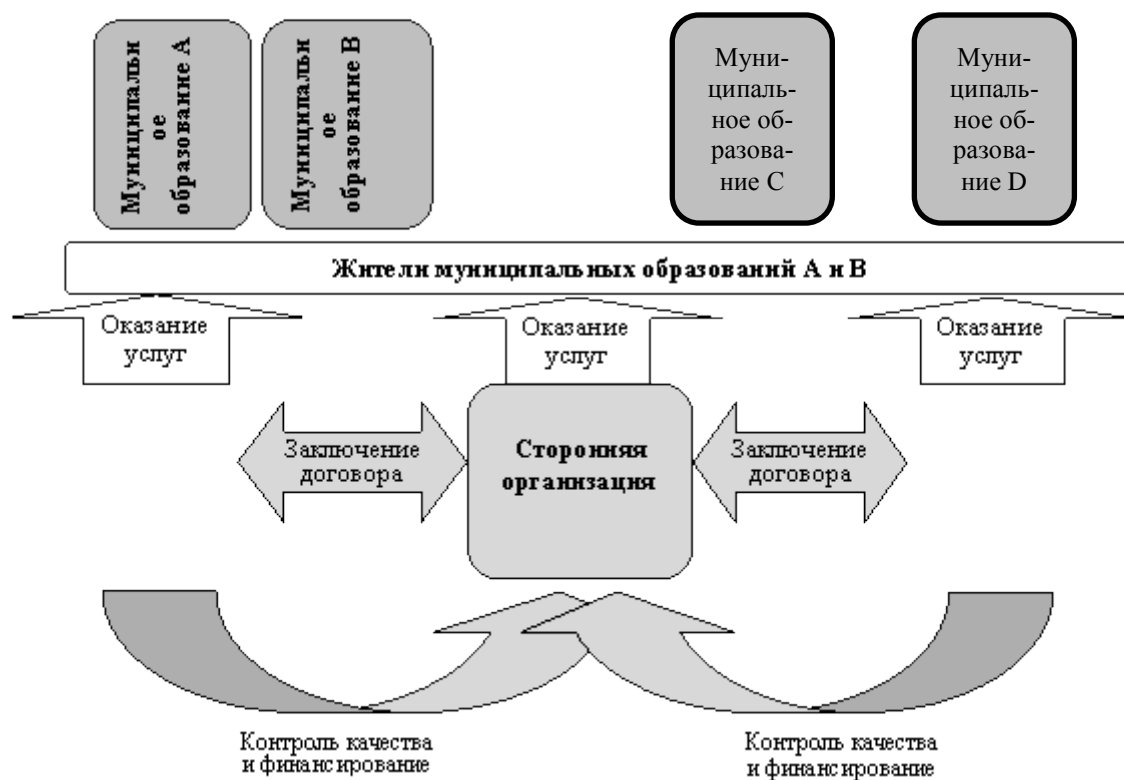


Рис. 4. Механизм аутсорсинга межмуниципальных услуг.

«Применение аутсорсинга возможно в отношении вспомогательных муниципальных функций (бухгалтерский учет, юридические услуги, размещение заказов на поставки товаров для муниципальных нужд и др.). Как правило, основные функции выполняются лицами, занимающими выборные муниципальные должности, и муниципальными служащими, а вспомогательные – вспомогательным персоналом».

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В связи с этим рассмотрим четыре подхода к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций.

Первый подход. Передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе.

Второй подход. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе.

Третий подход. Осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе.

Четвертый подход. Смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания.

4. *Создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.*

В современных условиях межмуниципальное сотрудничество представлет как один из возможных способов решения социальных вопросов в условиях недостаточности ресурсов. Учитывая выявленные плюсы и минусы межмуниципальной кооперации, мы считаем, что при заимствовании положительного зарубежного опыта в данной области необходимо максимально адаптировать его к нашей стране, с ее специфическими особенностями, связанными и с ментальностью, и с территориальными особенностями, и с традициями, и еще с целым рядом факторов. Более того, муниципалитетам необходимо заимствовать и опыт бизнеса, и опыт государственных органов власти. Так, приемлемыми направлениями мы считаем объединение усилий муниципальных образований для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг, требующих значительных финансовых и материальных ресурсов, таким как:

- совместное строительство и содержание объектов, обслуживающих несколько соседних муниципалитетов. В этом случае создаются специальные округа по содержанию соответствующих объектов, границы которых могут не совпадать с границами муниципалитетов. Это могут быть школьные округа, а также водохозяйственные и иные специализированные межмуниципальные округа;

- совместные мероприятия по вывозу и переработке мусора, утилизации и переработке твердых бытовых и промышленных отходов, содержание мест захоронений;

- совместное управление объектами водоснабжения, водоотведения, центрального отопления, распределения газа, электроснабжения;

- совместная организация содержания дорог;
- совместное оказание медицинских услуг, предоставление общего среднего и дополнительного образования, организация деятельности культурно-развлекательных учреждений и спортивных сооружений;
- создание межмуниципальных средств массовой информации и др.

Указанные направления позволят распределить расходы на решение указанных вопросов между участниками кооперации и, таким образом, снизить финансовую и ресурсную нагрузку на каждый отдельный муниципалитет. При этом нужно понимать, что в результате оформления межмуниципального сотрудничества расходы на отдельные сферы деятельности могут возрасти: например, расходы на управление (в связи с увеличением числа субъектов управления), расходы на кадровое обеспечение (в связи с увеличением численности кадрового аппарата в тех областях деятельности, по поводу которых необходима межмуниципальная кооперация, а также в связи с возможной необходимостью повышения их квалификации), различные дополнительные расходы (расходы на проведение съездов, расходы на организационно-техническое обеспечение деятельности муниципального образования и пр.).

Для регулирования межмуниципального сотрудничества необходима единая межмуниципальная нормативная правовая база, которая нацелена сформировать общепризнанные правила решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества, к их числу таковых мы относим:

- правила использования муниципальной собственности, муниципальных ресурсов: человеческих, земельных, водных ресурсов, лесных и сельскохозяйственных угодий района;
- правила предоставления услуг организациями, осуществляющими решение вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества. Важность данных муниципальных правовых актов заключается в

том, что они призваны защитить права потребителя межмуниципальных услуг, гарантировать надлежащий уровень качества;

– правила пользования услугами, предоставляемыми организациями различных форм собственности в рамках решения вопросов местного значения, что защищает производителя услуг, предопределяет стабильность условий, формирует ожидаемое поведение органов власти, защищает вложение средств в решение вопросов межмуниципального сотрудничества;

– соглашения по формированию межмуниципальных, локальных рынков продукции, выпускаемой предприятиями малого и среднего бизнеса, иными в рамках решения вопросов местного значения. Вопрос исключительной важности, позволяющий не просто формировать локальные рынки местных товаров и услуг, а формировать новые подходы к организации занятости населения, вселить уверенность в собственные силы, сформировать новое понимание собственности домашнего хозяйства;

– соглашения по формированию межмуниципального заказа в соответствии с действующим законодательством, привлечь к его выполнению местных товаропроизводителей, что повысит их конкурентоспособность;

– соглашения по использованию бюджетных средств для решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, совокупность представленных правил формирует единые условия для развития бизнеса, формирует стабильность муниципальной правовой базы.

## **6. Планируемые результаты проекта:**

Выполнение мероприятий предусмотренных проектом позволят обеспечить дальнейшее поступательное социально-экономическое развитие не только муниципального образования «Корочанский район», но и граничащих с ним, сократятся бюджетные затраты, увеличатся доходы муниципальных образований, улучшится качество государственных услуг, созданы условия для развития предпринимательства.



Повышение эффективности межмуниципального сотрудничества по этим параметрам предполагается осуществить за счет:

- внедрения алгоритма управления процессом разработки и реализации направлений межмуниципального сотрудничества, состоящий из пяти последовательных этапов: обоснование организации межмуниципальных структур; проектирование процесса межмуниципального сотрудничества; организация обсуждения и согласование проекта с депутатами местного самоуправления и населением; учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта; оценка результатов реализации проекта межмуниципального сотрудничества и корректировка деятельности объединения межмуниципального сотрудничества;

- формирования системы межмуниципального сотрудничества для координации деятельности муниципальных образований, согласования их действий и выработки оптимальных решений путем создания межмуниципального целевого союза, межмуниципальной проектной группы, совместной администрации;

- передачи функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе;

- организации совместного строительства и содержания объектов, обслуживающих несколько соседних муниципалитетов; совместных мероприятий по вывозу и переработке мусора, утилизации и переработке твердых бытовых и промышленных отходов, содержание мест захоронений; совместного управления объектами водоснабжения, водоотведения, центрального отопления, распределения газа, электроснабжения; совместной организации содержания дорог; оказания медицинских услуг, предоставления общего среднего и дополнительного образования, совместной организации деятельности культурно-развлекательных учреждений и спортивных сооружений.

- создания межмуниципальных средств массовой информации и др.

В результате внедрения проекта будут созданы необходимые условия для социально-экономического развития сельских территорий Корочанского района, улучшится их инвестиционная привлекательность.

### **7. Оценка эффективности проекта.**

Эффективность реализации настоящего проекта зависит в первую очередь от организации работы по исполнению намеченных мероприятий, наличие у муниципалитетов острой, осознанной необходимости в объединении ресурсов для исполнения полномочий; наличие высоко квалифицированных кадров муниципальных служащих, способных реализовать данный проект, организации действенного контроля за его выполнением.

Эффективность и результативность мероприятий проекта заключается в позитивных изменениях в сфере организация межмуниципального сотрудничества с муниципальными образованиями, расположенными в границах района, формирования интегрированного межмуниципального заказа, продовольственной интеграции, создания межмуниципальной инфраструктуры решения вопросов социальной сферы, формирования местных межмуниципальных рынков, повышение социальной и экономической защищенности населения, предпринимательства, обеспечение устойчивого и стабильного развития территорий в условиях изменений внешних экономических и политических факторов. Прогнозные показатели решения проекта представлены в приложении 3.

В результате реализации проекта доходы муниципального образования «Корочанский район» в расчете на одного работника местного самоуправления увеличатся с 3456 руб. до 4258 руб., а бюджетные расходы на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя района сократятся с 2217 до 1519 руб.

### **8. Ресурсное обеспечение проекта.**

Финансовое обеспечение проекта реализуется за счет средств бюджетов муниципальных образований, инвестиций заинтересованных лиц, а также

других источников, предусмотренных действующим законодательством о государственной поддержке малого и среднего бизнеса.

При реализации проекта, большая часть работ будет реализована государственными служащими муниципального образования «Корочанский район» и государственными служащими муниципальных районов, граничащих с муниципальным образованием «Корочанский район». В качестве затратных мероприятий, требующих финансовое обеспечение выступают мероприятия по организации освещения развития межмуниципального сотрудничества, затраты на транспортные услуги и затраты на проведение семинаров, совещаний по организации межмуниципального сотрудничества, методического сопровождения межмуниципального сотрудничества, кроме того, предусмотрены расходы по заключению межмуниципальных договоров. В целом затраты на реализацию проекта составят 200 тыс. руб.

#### **9. Оценка рисков внедрения проекта.**

В качестве рисков проекта могут стать следующие внешние факторы:

– процедурные сложности в реализации норм Федерального Закона № 131-ФЗ и норм гражданского законодательства, регламентирующих хозяйственную деятельность публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества;

– отсутствие стимулов к эффективной хозяйственной деятельности, нацеленной на результат, в условиях превалирования бюджетного выравнивания над бюджетной автономией муниципалитетов;

– отсутствие внятного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества;

– недостаточная работа Ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области», которая не может перейти от политической сферы активности к управленческой или хозяйственной активности.

В качестве рисков проекта могут стать следующие внутренние факторы:

– отсутствие у муниципалитетов острой, осознанной необходимости в объединении ресурсов для исполнения полномочий;

– отсутствие достаточных навыков эффективного хозяйствования вследствие невысокой квалификации муниципальных служащих.

В качестве иных рисков внедрения проекта могут выступать риски обстоятельств непреодолимой силы и другие.

Рассмотрев направления совершенствования управления межмуниципального сотрудничества, можно сделать следующие выводы.

1. Проведенная оценка межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» выявила положительные и отрицательные стороны этого процесса. Муниципальное образование «Корочанский район» обладает достаточными и разнообразными ресурсами, которые при целенаправленном и эффективном управлении способны обеспечить развитие межмуниципального сотрудничества на его территории.

Выявлены основные проблемы сдерживающие развитие межмуниципального сотрудничества, для их решения предлагаем внедрить проект ««Развитие межмуниципального сотрудничества на основе совместного управления»».

2. Целью проекта является разработка направлений совершенствования социально-экономического развития муниципального образования «Корочанский район». Задачами являются: разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия; формирование системы взаимодействия муниципальных образований; развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг; создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.

3. Задача разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия в проекте решена за счет внедрения пяти последовательных этапов в практику управленческой деятельности муниципального образования «Корочанский район». Задача формирование системы взаимо-

действия муниципальных образований может быть решена во-первых, за счет создания межмуниципального целевого союза, межмуниципальной проектной группы и совместной администрации, а также с помощью административных, социальных, экономических и финансовых механизмов. Задача развития межмуниципальных аутсорсинговых услуг предполагает использование четырех подходов: передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе; разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе; осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе; смешанное разделение функций. Задача по созданию межмуниципальных хозяйственных обществ решена путем формирования единой межмуниципальной нормативной правовой базы, формирования интегрированного межмуниципального заказа, продовольственной интеграции, создания межмуниципальной инфраструктуры решения вопросов социальной сферы.

4. В результате реализации проекта должна быть сформирована межмуниципальная администрация, созданы межмуниципальные хозяйственные общества, сформирован интегрированный межмуниципальный заказ, создана межмуниципальная инфраструктура решения вопросов социальной сферы, сформированы местные межмуниципальные рынки, повышена социальная и экономическая защищенность населения, развито межмуниципальное предпринимательство, обеспечено устойчивое и стабильное развитие территорий в условиях изменений внешних экономических и политических факторов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе муниципальные образования получили не только достаточно прав и возможностей для самостоятельного развития и хозяйствования, но и все более увеличивающуюся ответственность за жизнедеятельность их жителей. На местном уровне можно выделить определенный круг вопросов, которые, с одной стороны, являются по своей сути вопросами местного значения, а с другой – требуют для своего решения координирования усилий нескольких или даже многих муниципальных образований.

Под межмуниципальным сотрудничеством в данном исследовании понимается институционально закрепленная, взаимосвязанная и взаимообусловленная деятельность органов местного самоуправления, направленная на комплексное решение проблем функционирования и развития территорий. Оно основывается на следующих принципах: независимость (сохранение самостоятельности); добровольность (недопустимость законодательного и административного принуждения); целесообразность (экономическая и политическая эффективность).

В данной работе в качестве ключевых проблем развития выделены процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона № 131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве; отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией; отсутствие должного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества; недостаточное стимулирование данного процесса государством; отсутствие у муниципалитетов острой необходимости объединения ресурсов; отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.

В процессе исследования был изучен опыт организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» Белгородской области.

Функции по организации межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район» возложены на помощника главы администрации района по развитию территорий. Среди которых подготовка проектов муниципальных правовых актов по вопросам международных, межмуниципальных и общественных связей; проектов соглашений, договоров, планов мероприятий, программ муниципального образования в области международных, межмуниципальных и общественных связей; анализ и оценка эффективности заключенных соглашений по международному, межмуниципальному сотрудничеству и т.д.

Проведенная оценка межмуниципального сотрудничества в муниципальном образовании «Корочанский район», которая выявила положительные и отрицательные стороны этого процесса.

Для решения выявленных проблем предложено внедрить проект «Развитие межмуниципального сотрудничества на основе совместного управления».

Целью проекта является разработка направлений совершенствования социально-экономического развития муниципального образования «Корочанский район». Задачами являются: разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия; формирование системы взаимодействия муниципальных образований; развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг; создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.

Задача разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия в проекте решена за счет внедрения пяти последовательных этапов в практику управленческой деятельности муниципального образования «Корочанский район». Задача формирование системы взаимо-

действия муниципальных образований может быть решена, во-первых, за счет создания межмуниципального целевого союза, межмуниципальной проектной группы и совместной администрации, а также с помощью административных, социальных, экономических и финансовых механизмов. Задача развития межмуниципальных аутсорсинговых услуг предполагает использование четырех подходов: передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе; разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе; осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе; смешанное разделение функций. Задача по созданию межмуниципальных хозяйственных обществ решена путем формирования единой межмуниципальной нормативной правовой базы, формирования интегрированного межмуниципального заказа, продовольственной интеграции, создания межмуниципальной инфраструктуры решения вопросов социальной сферы.

На основании проведенного анализа теоретических подходов к сущности процесса межмуниципального сотрудничества и существующей практики осуществления этого процесса, нами был выработан ряд практических рекомендаций для Администрации муниципального образования «Корочанский район»:

1. Необходимо внедрить предложенный алгоритм организации процесса межмуниципального взаимодействия, разработать методические рекомендации совместно с другими муниципальными образованиями по его использованию.

2. Провести семинар-совещание с участием близлежащих муниципальных округов для выработки стратегии по формированию системы межмуниципального сотрудничества и созданию межмуниципальных хозяйственных обществ.

3. Необходимо внедрить межмуниципальные аутсорсинговые услуги для сельских поселений Корочанского района, причем, для сельских поселе-



ний, решающих наибольшее число вопросов местного значения самостоятельно целесообразно использовать такие организационные структуры, как межмуниципальная проектная группа и совместная администрация; для сельских поселений, решающих вопросы местного значения частично самостоятельно, целесообразно использовать целевой союз, который позволит объединить ресурсы поселений для решения вопросов местного значения. И для сельских поселений, передающих на уровень муниципального района большую часть вопросов местного значения, целесообразно использовать аутсорсинг межмуниципальных услуг, поскольку данный механизм позволит объединить ресурсы, а также привлечь ресурсы бизнес-структур.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 05 мая 2014 ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 27 апреля 2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. Закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

5. Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

6. Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области [Электронный ресурс]: закон Белгородской области

от 30 марта 2005 г. № 177 (ред. от 04 июня 2007) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство». Информ. Банк «Регион. Вып. Белгородская область».

7. О Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Постановление правительства Белгородской области от 25 января 2010 года № 27 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство». Информ. Банк «Регион. Вып. Белгородская область».

8. Бабичев, И. Муниципальное строительство: итоги и задачи. Стратегическая цель – повышение собственных доходов местных бюджетов [Текст] / И. Бабичев // Муниципальная власть. – 2014.– № 3. – С.38-44.

9. Бабун, Р. О задачах ОКМО и организация межмуниципального сотрудничества на современном этапе [Текст] / Р. Бабун // Муниципальная Россия. – 2015. – № 6. – С.24-26.

10. Бабун, Р. Территориальная организация местного самоуправления [Текст] / Р. Бабун // Муниципальная власть. – 2013.– № 3. – С.32-38.

11. Баженова, О.И. Преобразование муниципальных образований - условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? [Текст] / О.И. Баженова // Муниципальная экономика. – 2013. – № 2. – С. 2-10.

12. Белгородская область в цифрах [Электронный ресурс] // Официальный сайт территориального органа федеральной службы государственной статистики по Белгородской области сайт – Режим доступа: <http://belg.gks.ru>

13. Березнев, С. В. Развитие малого предпринимательства как инструмент повышения эффективности экономики регионов с высокой концентрацией монопрофильных муниципальных образований [Текст] / С. В. Березнев, Т. Ф. Мамзина // Региональная экономика. – 2011. – № 42. – С.2-9.

14. Борзенков, Р. Территориальные аспекты малого бизнеса и занятости населения [Текст] / Р. Борзенков // Человек и труд. – 2012. – № 11.– С.61-62.
15. Быкова, Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества [Текст] / Л.А. Быкова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 1. – С.18-24.
16. Вагапова, Е.А. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы [Текст] / Е.А. Вагапова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 24 (278).– С. 62-65.
17. Вагапова, Е.А. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы [Текст] / Е.А. Вагапова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 24 (278)– С. 62-65.
18. Васильев, В.Д. Государственное и муниципальное управление [Текст] // В.Д. Васильев. – М.: Дело и сервис, 2014. – 352 с.
19. Власова Н.Ю. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах РФ [Текст] / Н.Ю. Власова, Л.Н. Джек // Вопросы управления. – 2009. – № 2(9). С.86-92.
20. Власова, Н.Ю. Особенности формирования индустриально-инновационной инфраструктуры территорий [Текст] / Н.Ю. Власова, Е.А. Вечкинзова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2013. – № 6 (50). – С. 87-93.
21. Власова, Н.Ю. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза. / Н.Ю. Власова, Л.Н. Джек //Известия Уральского государственного экономического университета. – 2010. – № 2. – С. 26-31.
22. Голиков, Г.Г. Проблемы реализации потенциала местного населения как субъекта партнерского взаимодействия/ Г.Г. Голиков, Н.С. Данакин // Муниципальная власть. – 2013. – № 4. – С.53-60.
23. Гордеев, С.С. Социально-экономическая интеграция закрытых территориальных образований [Текст] // С.С. Гордеев, А.Ю. Даванков, А.В.

Кочеров, Н.Н. Павлова, Г.Н. Пряхин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2014. – № 15 (344). – С. 116-123.

24. Гутникова, Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – №2. – С. 34-45.

25. Гутникова, Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития [Текст] / Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6. – С.15-19.

26. Даванков, А.Ю. Методологические аспекты планирования регионального социо-эколого-экономического развития [Текст] / А.Ю. Даванков, Я.В. Рипка, В.Р. Ключникова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2014. – № 5 (334). – С. 69-73.

27. Даванков, А.Ю. Особенности индикаторного подхода в оценке устойчивого развития и управления эколого-экономическими системами [Текст] / А.Ю. Даванков, Н.Ю. Коротина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26. – С. 48-52.

28. Даванков, А.Ю. Социо-эколого-экономическая эффективность территории [Текст] / А.Ю. Даванков, Т.А. Верещагина, М.А. Грязев // Экономический анализ: теория и практика. – 2010. – № 12. – С. 11-18.

29. Даванков, А.Ю. Факторы инновационной конкурентоспособности региона [Текст] / А.Ю. Даванков, М.В. Усынин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26. – С. 105-107.

30. Добрунова, А.И. Межтерриториальное сотрудничество как фактор устойчивого развития сельских территорий [Текст] // А.И. Добрунова, А.А. Сидоренко // Перспективы развития национальных агропродовольственных систем в условиях ВТО: материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: ФГБОУ ВПО Воронежский ГАУ, 2014. – С. 220-224.

31. Жигалов, Д. Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг [Текст] / Д. Жигалов // Управление городом. – 2012. – № 1. – С.45-51.
32. Зайцев, М. Межмуниципальное сотрудничество – наша основная цель [Текст] / М. Зайцев // Муниципальная Россия. – 2015. – № 9. – С.97-99.
33. Зотов, В.Б. Система муниципального управления [Текст] / В.Б. Зотов. – СПб.: Лидер, 2014. – 492 с.
34. Иванов, В.В. Использование краудсоринга для муниципального управления [Текст] / В.В. Иванов, А.Н. Коробова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2014. – № 1. – С.52-59.
35. Иванова, В.Н. Технологии муниципального управления [Текст] / В.Н. Иванова, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных. – М.: Наука, 2013. – 364 с.
36. Ирискина, О.В. Современные формы управления межмуниципальным сотрудничеством в Российской Федерации [Текст] / О.В. Ирискина // Известия Саратовского университета. – 2010. – № 102. – С.62-69.
37. Калиниченко, А.А. Организация муниципальной службы [Текст] / А.А. Калиниченко. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2011. – 167 с.
38. Кирсанов, В.Д. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента [Текст] / В.Д. Кирсанов – М.: Андреевский издательский дом, 2010. – 353 с.
39. Конев, И.В. Территориальная агломерация в свете представлений о жизненном пространстве [Текст] / И.В. Конев// Управление городом. – 2014. – № 2. – С.49-56.
40. Коробов, А.Н. Управление муниципальными ресурсами [Текст] / А.Н. Коробов. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 284 с.
41. Коростышевская, Е. М. Малые инновационные фирмы: классификационная характеристика и региональное развитие [Текст] / Е. М. Коростышевская // Инновации. – 2012. – № 6. – С.42-47.
42. Котлер, Ф. Основы маркетинга [Текст] / Ф. Котлер. – М.: Изд-во Вильямс, 2009. – 656 с.

43. Ладыгин, В.В. Возможности создания муниципального бизнес-инкубатора с использованием механизмов межмуниципальной кооперации [Текст] / В.В. Ладыгин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С.5-9.

44. Лапуста, М.Г. Предпринимательство [Текст] / М.Г. Лапуста. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 608 с.

45. Маркварт, Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд [Текст] // Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции. Сб. статей / Под ред. Э. Маркварта, Е.С. Шугриной, М.А. Якутовой. – М., 2011. – С. 65-73.

46. Маркварт, Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? [Текст] / Э. Маркварт // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С.64-67.

47. Маркварт, Э. Создание и управление муниципальными хозяйственными обществами (ч.1). – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2012/05/16/chast-1-sozdanie-i-upravlenie-municipalnymi-hozyaj>

48. Миронов, Н. Межмуниципальное сотрудничество: уроки французской модели [Текст] / Н. Миронов, П. Скоробогатый // Эксперт. – 2014. – № 20. – С.3-10.

49. Основные показатели социально-экономического положения муниципальных районов и городских округов Белгородской области. Стат.сб. [Текст] / Белгородстат, 2014 – 294 с.

50. Паздникова, Н.П. Применение моделей инновационного развития экономики региона [Текст] // Н.П. Паздникова // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. – 2011. – № 2. – С. 6-12.

51. Перцев, Л. Анализ финансового состояния муниципальных образований и предложения по укреплению доходной базы местных бюджетов [Текст] / Л. Перцев //Муниципальная власть. – 2012.– № 1. – С.51-55.

52. Петрова, Е. Межмуниципальная кооперация: проблемы и перспективы [Текст] / Е. Петрова // Актуальные проблемы современной финансово-экономической системы России: сб. ст. – Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. – 124-129.

53. Петроградская, А. А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации [Текст] / А. А. Петроградская // Вестник Самарского государственного университета. – 2010. – № 4. – С. 256–261.

54. Петроградская, А. А. Деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации как форма межмуниципального сотрудничества [Текст] / А. А. Петроградская // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 32–34.

55. Петроградская, А. А. Муниципальное сотрудничество: к вопросу об определении дефиниции [Текст] / А. А. Петроградская // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 34–37.

56. Петроградская, А. А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества [Текст] / А.А. Петроградская // Право и экономика. – 2010. – № 11. – С. 7–13.

57. Позаненко, А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений [Текст] / А.А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С.64-73.

58. Попкова, А. Территориальная активность населения в системе местного самоуправления [Текст] /А. Попкова // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С.53-58.

59. Путимцев, Д.Н. Финансово-экономические основы местного самоуправления в РФ [Текст] / Д.Н. Путимцев. – СПб., 2012. – 375 с.

60. Рагозина, Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Текст] / Л. Рагозина. – М.: Институт экономики города, 2009. – 21 с.



61. Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления. [Текст] / А.И. Радченко. – Ростов – н/Д. : МарТ, 2012. – 608 с.
62. Система муниципального управления [Текст] / Под ред. В.Б. Зотова. – М.: Дело, 2012. – 375 с.
63. Словарь современных экономических и правовых терминов [Текст] / В. Шимов, А. Тур, Н. Стах, В. Каменков и др. – М.: Технология, 2012. – 542 с.
64. Старцев, Ю.Н. Сети и кластеры - становление современных подходов к региональному развитию [Текст] / Ю.Н. Старцев, А.Ю. Даванков // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 36. – С.110-116.
65. Стешина, М.П. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в современных условиях [Текст] / М.П. Стешина // Актуальные вопросы экономических наук. Региональная экономика. – 2009. – № 9(2). – С.12-16.
66. Учиться никогда не поздно, или как налажена жизнь побелгородски [Электронный ресурс]: Электронная версия журнала «Агро-Информ». – Режим доступа: <http://www.agro-inform.ru/2009/11/belgorod.htm>.
67. Ушачев, И. Социальная безопасность сельского населения [Текст] /И. Ушачев// Аграрная политика: проблемы и решения. – 2012. – №5.– С.3-9.
68. Философский словарь [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://enc-dic.com/philosophy/Razvitie-3454.html>.
69. Харченко, К.В. Территориальное самоуправление: многообразие возможностей / К.В, Харченко // Управление городом. – 2014. – № 2. – С.13-15.
70. Шеметова, О.Ю. Некоторые аспекты взаимодействия муниципальных и государственных органов [Текст] / О.Ю. Шеметова// Управление городом. – 2014.– № 2. – С.57-61.
71. Шумянкova, Н.В. Муниципальное управление [Текст] / Н.В. Шумянкova. – М.: Экзамен, 2013. – 465 с.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Классификация видов и форм межмуниципального сотрудничества

№	Классификационный	Виды связей	Характеристики	
			Цели объединения	Организационно-правовая форма
1.	Нормативное оформление	Нормативно закрепленные	Взаимодействие муниципальных образований, выражение и защита общих интересов	Некоммерческие организации: советы муниципальных образований субъектов РФ; общероссийское объединение МО; иные добровольные объединения МО.
		Побратимские	Объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения	Межмуниципальные хозяйственные общества: закрытые акционерные общества; общества с ограниченной ответственностью; автономные некоммерческие организации и фонды.
2.	Обязательность создания	Обязательные	Советы муниципальных образований субъектов РФ.	
		Добровольные	Остальные межмуниципальные объединения.	
3.	Форма организации	Институционные	Создание межмуниципальных организаций.	
		Договорные	Заключение межмуниципальных договоров.	
4.	Характер сотрудничества	Стратегические	Сотрудничество направлено на решение стратегических задач.	
		Предметно-функциональные	Сотрудничество направлено на решение функциональных задач.	
5.	Сфера деятельности	Экономические	Это связи предприятий одного муниципалитета с предприятиями, сырьевым рынком и (или) рынком сбыта другого.	
		Социальные	Это связи в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта, других социально направленных обла-	
		Инфраструктурные	Отражают совместную организацию транспортного сообщения (автобусы, маршрутные такси); наличие торговых сетевых структур, банков и т.д.	
		Ресурсные	Совместное использование ресурсов, решение экологических проблем.	
		Институциональные	Отражают расположение территориальных федеральных структур и региональных подразделений органов государственной власти в тех или иных муниципальных образованиях.	
		Миграционные	Показывают динамику миграционных потоков.	
6.	Состав участников	Простые	С участием только органов местной власти.	
		Смешанные	С участием юридических лиц, представляющие частный и государственный секторы экономики.	
7.	Целевой характер	Одноцелевые	Создаваемые в связи с решением какой-то конкретной задачи.	
		Многоцелевые	Для них круг задач не ограничен.	

Паспорт проекта  
«Развитие межмуниципального сотрудничества  
на основе совместного управления»

Цель проекта	Социально-экономическое развитие муниципального образования «Корочанский район».
Способ достижения цели (мероприятия проекта)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– разработка алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия;</li> <li>– формирование системы взаимодействия муниципальных образований;</li> <li>– развитие межмуниципальных аутсорсинговых услуг;</li> <li>– создание межмуниципальных хозяйственных обществ с целью решения социально-значимых проблем местного сообщества в хозяйственной сфере.</li> </ul>
Результаты проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>– сформирована межмуниципальная администрация;</li> <li>– созданы межмуниципальные хозяйственные общества;</li> <li>– сформирован интегрированный межмуниципальный заказ;</li> <li>– создана межмуниципальная инфраструктура решения вопросов социальной сферы,</li> <li>– сформированы местные межмуниципальные рынки;</li> <li>– повышена социальная и экономическая защищенность населения;</li> <li>– активизирована деятельность межмуниципального предпринимательства;</li> <li>– обеспечено устойчивое и стабильное развитие территорий в условиях изменений внешних экономических и политических факторов.</li> </ul>
Риски проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>– процедурные сложности в реализации норм Федерального Закона № 131-ФЗ и норм гражданского законодательства, регламентирующих хозяйственную деятельность публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества;</li> <li>– отсутствие стимулов к эффективной хозяйственной деятельности, нацеленной на результат, в условиях превалирования бюджетного выравнивания над бюджетной автономией муниципалитетов;</li> <li>– отсутствие внятного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества;</li> <li>– недостаточная работа Ассоциации ««Совет муниципальных образований Белгородской области», которая не может перейти от политической сферы активности к управленческой или хозяйственной активности;</li> <li>– отсутствие у муниципалитетов острой, осознанной</li> </ul>

	<p>необходимости в объединении ресурсов для исполнения полномочий;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– отсутствие достаточных навыков эффективного хозяйствования вследствие невысокой квалификации муниципальных служащих.</li> </ul>
<p>Пользователи результата проекта</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– администрация муниципального образования «Корочанский район», «Белгородский район», «Шебекинский район», «Прохоровский район», «Чернянский район», «Яковлевский район», администрация Губкинского городского округа и Новооскольского городского округа;</li> <li>– администрации сельских поселений Корочанского района, Белгородского района, «Шебекинского района, Прохоровского района, Чернянского района, Яковлевского района;</li> <li>– население муниципального образования «Корочанский район», «Белгородский район», «Шебекинский район», «Прохоровский район», «Чернянский район», «Яковлевский район», администрация Губкинского городского округа и Новооскольского городского округа;</li> <li>– ассоциация муниципальных образований Белгородской области.</li> </ul>

### Приложение 3

Прогнозные показатели реализации задач проекта  
«Управление развитием малого и среднего бизнеса в Губкинском городском округе Белгородской области»

Показатели	2017 г.	2018 г.	2019г.
Доходы в расчете на одного работника органов местного самоуправления	3456	3846	4258
Расходы бюджета на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя района, руб.	2217	1836	1519

**СТРУКТУРА АДМИНИСТРАЦИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА «КОРОЧАНСКИЙ РАЙОН»**

