

Е.Н. КАРАТУЕВА

кандидат политических наук, доцент
кафедры государственного и муниципального управления
Санкт-Петербургского государственного аграрного
университета, Россия, г. Санкт-Петербург

НОВЫЕ ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В условиях современных вызовов и угроз, затрагивающих все мировое сообщество, проблема устойчивого развития приобретает особенно актуальное значение. Основная задача в этой области становится зоной ответственности разных уровней управленческой деятельности. Но непосредственными исполнителями поставленных задач в сфере экономических и социальных изменений, при которых сохранение экологических систем и природных ресурсов и продолжение научно-технического прогресса согласованы друг с другом и образуют основу эффективного развития общества в целом, становятся муниципалитеты. Межмуниципальное сотрудничество в контексте повышения возможностей реализации эффективных многовекторных проектов развития органов местного самоуправления, с использованием новых форм и стратегий является неотъемлемым звеном в общей концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, межмуниципальное сотрудничество, экологические системы, природные ресурсы.

Межмуниципальное взаимодействие все чаще становится основой стратегий устойчивого развития, используемых в различных региональных программах. Часто возникающие управленческие проблемы необходимо разрешать на основе компромиссов консенсуса интересов всех участников проектов. При этом уже существующие наработанные алгоритмы взаимодействия, в большинстве случаев, приходится адаптировать для каждого конкретного случая, используя общероссийские и международные нормы и стандарты.

В июне 1992 году в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию – ЮНСЕД, которая приняла решение об изменении курса развития всего мирового сообщества. Лидеры 179 стран

были единодушны в признании глобального ухудшения экологической ситуации и в необходимости принятия совместных мер, направленных на снижение вероятности глобальной катастрофы, которая может привести к гибели всего живого на планете. Глобальные проблемы рационального комплексного развития социума и окружающей среды были выделены в «триединой» концепции устойчивого развития, решение которых связано с повышением эффективности управления на всех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном [3. С. 403-414].

Противоречие существующей «триединой» концепции заключается в различных условиях реализации проектов, включающих социальные, экономические и экологические условия. Специфика реализации проектов развития может привести к росту количества рисков, причем часто не встречавшихся ранее. Поэтому различные положения базовых принципов устойчивого развития необходимо решать в условиях конкретного органа местного самоуправления. При этом количество рисков также возрастает, а их предупреждение и последующая эффективная минимизация последствий возможна именно на уровне муниципалитетов.

Идея «правильного» землепользования, которая, в современных условиях стала известна как концепция устойчивого развития впервые стала применяться немецкими лесоводами в XVIII веке. Система эксплуатации лесных угодий, при которой создается возможность воспроизводства природных ресурсов без потерь, то есть количество вырубленных деревьев не превышает их естественный прирост, можно охарактеризовать как пример устойчивого развития лесной экосистемы. А сам термин «устойчивое развитие» получил распространение благодаря канадским специалистам по регулированию рыболовства в середине XX века, назвавшим так систему природопользования, при которой между выловом рыбы и воспроизводством ее популяции сохраняется естественный баланс [6. С. 24-28]. Таким образом, использование природных ресурсов может продолжаться практически неограниченное время при отсутствии посторонних деструктивных факторов.

Становление и развитие принципов устойчивого развития связано во многом с результатами исследований в рамках Римского клуба, который был основан в 1968 году в Риме и стал международным аналитическим центром по глобальным проблемам. Клуб привержен междисциплинарной перспективе, которая подчеркивает как растущую взаимозависимость, так и проблемы между национальными государствами. Основное внимание Римского клуба уделяется глобальным проблемам, связанным с народонаселением и экономическим ростом [1. С. 123-135].

Начиная со своего первого доклада, опубликованного в 1972 году и озаглавленного «Пределы роста», Римский клуб посвятил себя выявлению наиболее острых проблем, с которыми сталкивается человечество; анализ

взаимосвязей этих проблем на основе междисциплинарной, целостной и глобальной перспективы; и разработка сценариев будущего, основанных на реакции человечества на эти проблемы. Клуб определил ряд важных глобальных проблем, называемых мировой проблематикой, стоящих перед человечеством, в том числе: истощение и загрязнение окружающей среды; демографические проблемы как роста, так и старения; неравномерное развитие внутри стран и между ними; упадок традиционных ценностей; неэффективные правительства; качество и распределение работы; социокультурное воздействие новых технологий; дисфункциональные системы образования; глобализация экономики; и международные финансовые беспорядки.

В докладе «Пределы роста» были представлены научные прогнозы ученых-экологов (Денниса и Доннеллы Медоуз, Вильяма Беренца, Йоргена Рандерса), которые показали, что неконтролируемый рост производства и потребления неизбежно приведет к глобальной катастрофе [5]. Результаты моделирования подтвердили идею физических ограничений для дальнейшего роста, состоящих в истощении ресурсов и загрязнении окружающей среды, причем авторы утверждают, что если нынешние тенденции роста сохранятся, эти пределы, вероятно, будут достигнуты в течение следующего столетия; типичным способом достижения этих пределов был «превышение и коллапс». Таким образом, рост человечества может прекратиться либо в результате политики предосторожности, либо в результате экологической катастрофы, поэтому без кардинальных мер в экономической и социальной системах не обойтись. Поэтому, вместо простого предсказания гибели мир может быстро перейти к созданию условий устойчивой экономической и демографической стабильности и состояния глобального равновесия, которое более справедливо распределяет ресурсы между каждым человеком на Земле. «Пределы роста» были опубликованы накануне Конференции ООН по защите окружающей человека среды в Стокгольме в 1972 году, на которой охрана окружающей среды официально была признана глобальной проблемой человечества [8].

Постепенно термин «устойчивое развитие» был перенесен и на глобальную экологию и начал активно внедряться в научный оборот, но всестороннее освещение получил после опубликования доклада «Наше общее будущее» [10] в 1987 году Международной комиссией по окружающей среде и развитию (МКОСР). Комиссия была образована ООН в 1983 году, главным образом, для изучения антропогенного влияния на биосферу, и исходила из положения о том, что устойчивое экологическое развитие нельзя рассматривать в отрыве от многопланового развития мирового сообщества в целом. Исходя из вышеизложенного, в докладе Комиссии было дано следующее определение: «Устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу

способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [2].

При разработке принципов устойчивого развития для муниципальных образований, важно учитывать, что некоторые общие ограничения не будут играть для их развития существенной роли, но в то же время возрастают частные требования для более детализированных решений с учетом местной специфики. Управление комплексом социального, экологического и экономического развития территорий возможно только с помощью системного подхода, что неизбежно потребует создания новых форм межмуниципального взаимодействия.

При разработке новых возможностей для межмуниципального сотрудничества необходимо учитывать различия в динамике развития различных муниципалитетов; неоднородность их структуры; существование исторически сложившейся скрытой конкуренции между территориями соседних муниципалитетов; а также тот факт, что развитие экономических, социальных и экологических процессов по-разному влияет на качество жизни жителей различных типов муниципальных образований [4. С. 369-371].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ [7] межмуниципальное сотрудничество осуществляется в следующих формах:

- создание объединений и советов межмуниципальных образований (*«ассоциативное» сотрудничество*);
- заключение договоров и соглашений между муниципальными образованиями в целях объединения финансовых, материальных, кадровых и иных ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения (*«договорное» сотрудничество*);
- создание юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества (*«хозяйственное» сотрудничество*).

В нашей стране межмуниципальное сотрудничество существует и формируется в основном в виде союзов и ассоциаций муниципальных образований, которые построены как на территориальной основе (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др.; кроме того, почти каждый субъект РФ имеет региональную ассоциацию муниципальных образований), так и на функциональной (Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов России) или видовой основе (Ассоциация малых и средних городов России).

Сфера деятельности большинства региональных ассоциаций – юридическая помощь муниципальным образованиям в сфере муниципального права. Муниципальное право имеет комплексный характер, оно охватывает вопросы земли, собственности, бюджетных отношений, финансов и т.п.,

в компетенции же региональных ассоциаций – разъяснение федерального законодательства, экспертиза и разработка региональных законов и нормативных актов органов местного самоуправления в указанных областях. Помимо прочего, в их компетенцию входят судебная защита органов местного самоуправления, подготовка и распространение в МО методических материалов, включая модельные акты.

Согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления заключают соглашения и договоры с целью объединения материальных и финансовых ресурсов, урегулирования проблем местного значения [7].

Подобная форма сотрудничества применяется в различных сферах общественных отношений: обмен опытом, информационный и культурный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Данные формы взаимодействия находят поддержку в гражданском законодательстве. В качестве вариантов подобного межмуниципального взаимодействия сегодня в основном развиваются разного рода соглашения о намерениях, договоры по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам. Такая форма дает возможность объединять ресурсы для решения вопросов местного значения посредством обычных хозяйственных договоров.

Использование на начальном этапе такой формы предполагает возможность консолидации интересов и действий, но не налагает на участников Соглашения каких-либо имущественных и финансовых обязательств, не устанавливает каких-либо значительных ограничений их самостоятельности и автономности. Однако достаточная мягкость отношений в формате Соглашения в этом случае может стать своего рода тормозящим фактором, замедляющим развитие проекта.

Помимо описанных выше форм межмуниципального сотрудничества, российское законодательство закрепляет еще один способ взаимодействия — межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путем совместного создания юридических лиц несколькими муниципальными образованиями.

Хозяйственное сотрудничество между муниципальными образованиями может иметь вид как «горизонтальный» (между МО одного уровня), так и «вертикальный» (между МО разного уровня).

Для решения совместными усилиями вопросов местного значения, особенно связанных с оказанием муниципальных услуг, главный интерес представляет именно хозяйственное сотрудничество. Необходимо создавать хозяйственные общества в виде ООО и ЗАО и регулировать их деятельность.

Субъекты отношений межмуниципального сотрудничества следует прежде всего дифференцировать по формам хозяйственной деятельности

на некоммерческие юридические лица и коммерческие юридические лица в форме хозяйственных межмуниципальных обществ.

Наиболее эффективной формой межмуниципального сотрудничества можно считать деятельность в виде автономной некоммерческой организации (АНО), которой признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и пр. Поскольку имущество, переданное учредителями организации, принадлежит ей по праву собственности, такая форма межмуниципального сотрудничества может стать наиболее эффективно способствовать успешному развитию межмуниципального проекта.

Еще одной перспективной формой межмуниципального сотрудничества может стать некоммерческое партнерство, являющейся основанной на членстве некоммерческой организацией, учрежденной гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение общественно полезных целей. Отличительным признаком некоммерческого партнерства в сравнении с АНО является право его членов на часть имущества в случае ликвидации партнерства или выхода из него. Отношения участников в этом случае становятся еще более ответственными и определенными.

В общем смысле межмуниципальное сотрудничество можно определить как сотрудничество нескольких муниципалитетов с целью предоставления совместных государственных и муниципальных услуг. На самом деле это относится к экономическому инструменту, реализуемому с целью экономии затрат, распределения рисков и снижения трудоемкости, и не касается улучшения технических характеристик услуги [9].

Малые и средние муниципалитеты используют подход межмуниципального сотрудничества, который позволяет им осуществлять меры, которые были бы слишком дорогостоящими для них в одиночку. В условиях реализации концепции устойчивого развития особую важность приобретает совершенствование системы управления отходами. Благодаря взаимовыгодному сотрудничеству муниципалитетов в этой сфере, они достигают лучших экологических показателей. Муниципалитеты-лидеры могут объединяться для оказания услуг по обращению с отходами или заключать контракты на оказание некоторых услуг по обращению с отходами с целью достижения экономии за счет масштаба и создания критической массы. При таком подходе экономические показатели муниципалитетов могут значительно повыситься за счет скоординированного планирования, обеспечивая при этом лучшую защиту окружающей среды [7].

Следует отметить, что все же реальной консолидации муниципалитетов в интересах решения политических, социальных и экологических задач

местного самоуправления ни на региональном, ни на федеральном уровне пока не произошло.

Кроме того, поскольку в разработке и реализации ключевых для муниципальных образований проектов устойчивого развития, как правило, участвуют несколько значимых участников процесса, их интересы могут не только не совпадать, но и быть противоположными. В результате подобные межмуниципальные проекты могут стать достаточно сложными с точки зрения нахождения общности интересов и интеграции, что придает комплексным межмуниципальным проектам устойчивого развития специфику, существенно отличающую их от уже известных алгоритмов разработки и управления многофакторными проектами развития управленческих систем.

Однако такое сотрудничество крайне важно для муниципалитетов и его необходимо развивать, потому что оно способствует передаче опыта муниципального управления, отстаивание интересов местных сообществ на политическом уровне, укреплению хозяйственных связей между субъектами, оптимизации их инфраструктуры, более эффективному расходованию средств, объединению экономического потенциала регионов с целью осуществления более масштабных инвестиционных проектов, а также распространению прогрессивного опыта в области инновационного и устойчивого развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) // Экономика и математические методы. 2003. Т. 39. № 2.
2. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
3. Каратуева Е.Н. Экологическая безопасность: угрозы, уязвимости, неопределенности // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 2 (54).
4. Каратуева Е.Н. Межмуниципальное сотрудничество в России: виды и особенности // Научное обеспечение развития АПК в условиях импортозамещения: Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной Году науки и технологий, Санкт-Петербург – Пушкин, 26-28 мая 2021 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 2021.
5. Медоуз Д.Х. Пределы роста / Д.Х. Медоуз, Й. Рандерс, Д.Л. Медоуз. М.: Изд-во МГУ, 1991.
6. Сунцов С.А. История понятия и концепции устойчивого развития // Молодой ученый. 2018. № 4 (227).
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=l5rajnq2ew309196308.

8. Экологическая политика 60-80-х гг. XX в. в мире и России // https://uchebnikfree.com/promyshlennaya-ekologiya_1441/ekologicheskaya-politika-mire-59892.html.

9. Inter-municipal cooperation among small municipalities // <https://greenbestpractice.jrc.ec.europa.eu/node/108>.

10. Our Common Future. N.Y.: UN, 1987. Рус. пер.: Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989.

E.N. KARATUEVA

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor
Department of State and Municipal Administration
St. Petersburg State Agrarian University,
St. Petersburg, Russia*

NEW FORMS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the context of modern challenges and threats affecting the entire world community, the problem of sustainable development is of particular importance. The main task in this area becomes the area of responsibility of different levels of management activity. But the municipalities become the direct executors of the tasks set in the field of economic and social changes, in which ecological systems, natural resources, scientific and technological progress, personal development are coordinated with each other and form the basis for the effective development of society as a whole. Inter-municipal cooperation in the context of increasing the possibilities of implementing effective multi-vector projects for the development of local self-government bodies, using new forms and strategies, is an integral link in the overall concept of sustainable development.

Key words: *sustainable development, inter-municipal cooperation, ecological systems, natural resources.*