

УДК 332.1(045)

*Р.Ф. Гатауллин***ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ¹**

В статье различаются понятия межтерриториального, межрегионального и межмуниципального взаимодействия. В первом случае речь главным образом идет о межтерриториальном взаимодействии предприятий разных форм собственности, осуществляющих разные виды деятельности. В их основе лежат связи по кооперации. Межрегиональное сотрудничество для развития субъектов Российской Федерации в современных условиях определяется укреплением их хозяйственных связей, оптимизацией размещаемых в них объектов инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, ликвидацией дублирующих друг друга экономических структур при недопустимости неоправданной межрегиональной конкуренции, объединением потенциалов регионов для реализации масштабных инвестиционных проектов, ускоренным распространением инноваций.

Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество различаются: правовым статусом сторон или субъектов взаимодействия; совокупностью правовых норм, регулирующих взаимоотношения сторон; основными направлениями взаимодействия; масштабами взаимодействия.

Факторами влияния на формирование основных направлений межрегионального и межмуниципального взаимодействия являются нацеленность на более полное удовлетворение социально-экономических потребностей населения; создание условий для развития предпринимательской деятельности; формирование необходимой производственной инфраструктуры. В качестве ограничений в их реализации названы: противоречия в правовой базе его участников; разнонаправленность в системе их интересов; дефицит ресурсов.

Показан механизм взаимодействия факторов формирования результативности межрегиональных и межмуниципальных взаимодействий и институты ее обеспечения: создания совместных предприятий, договора о разделе продукции, реализации стратегического сотрудничества.

Ключевые слова: межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, факторы, результативность, институты.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-425-431

Введение

Актуальность темы исследования определяется неоднородностью экономического пространства, взаимовлиянием таких факторов как расстояние, площадь и конфигурации территорий, объемы рынков и предельные затраты. Еще М.Н. Колосовский, Н.И. Баранский и М.К. Бандман в своих исследованиях показали, что главными факторами конкурентоспособности регионов выступают технологическая специализация, кооперирование и формирование агломераций.

По некоторым оценкам вклад межрегиональных связей в их конечное потребление составляет не менее 50 % [1].

Укрепление федеративных отношений связано со значительным увеличением полномочий регионов, необходимостью учета их интересов. Следует отметить, что усиление межрегиональных экономических связей образует основу экономической целостности страны, формирует единое экономическое пространство. Все это предопределяет значимость развития межрегиональных социально-экономических взаимодействий. Это касается и развития межмуниципальных взаимоотношений.

В последние годы в экономической литературе достаточно много работ посвящены отдельным теоретическим и практическим аспектам межрегионального сотрудничества. Среди них, можно отметить, работы А.Г. Воронина [2], А.Г. Гранберга [3], Д.А. Гайнанова [4], Е.Г. Леонидова [5], В.Н. Лексина [6], А.Н. Швецова [7], Е.М. Бухвальда [8], П.А. Минакира [9] и т.д. Следует отметить, что проблемы эффективности или результативности межрегионального и межмуниципального взаимодействия в них все же представлены фрагментарно.

Методические основы исследования

Объектом исследования является межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие в Российской Федерации в целях решения социо-эколого-экономических проблем.

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-03-2022-001 от 14.01.2022 г.

Предметом исследования являются экономические отношения, направленные на повышение эффективности межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Теоретической базой исследования являются труды отечественных ученых.

Основная часть

Нынешний этап пространственного развития социально-экономической сферы Российской Федерации характеризуется ее реструктуризацией исходя из требований повышения эффективности. В советский период размещение предприятий происходило не всегда в соответствии с требованиями экономики. Так, экономический каркас Республики Башкортостан в виде крупнейших предприятий по добыче и переработке нефти, машиностроения, электроэнергетики, химической промышленности был сформирован в годы Великой Отечественной войны исходя из наличия транспортных артерий и рабочей силы.

Переход к рыночной экономике выявил множество действующих отрицательных факторов, связанных с размещением данных предприятий, что привело к их банкротству. Концепция размещения «соцгорода», реализованная созданием городов при крупных промышленных предприятиях, породила проблему моногородов, над решением которой безуспешно мы бьемся и сегодня.

На наш взгляд, единственным эффективным средством преодоления кризиса в пространственном развитии социально-экономической среды страны является организация межрегиональных и межмуниципальных взаимодействий. Организация включает в себя: формирование межрегиональных агломераций; создание межрегиональной и межмуниципальной инфраструктуры; усиление миграционных потоков между МО и регионами; поддержку диффузии инноваций и компетенций между регионами и МО; усиление движения капиталов между регионами и МО.

Следует различать понятия межтерриториального, межрегионального и межмуниципального взаимодействия. В первом случае речь главным образом идет о межтерриториальном взаимодействии предприятий разных форм собственности, осуществляющих разные виды деятельности. В их основе лежат кооперационные связи.

В «Методических рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения», утв. Министерством регионального развития РФ от 01.01.2010 г. речь идет главным образом о межмуниципальном сотрудничестве и о правовых формах его осуществления. Говорится, что со вступлением в силу закона РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» все МО получили возможность в полной мере реализовать свой потенциал, направленный на поиск наиболее эффективных способов решения вопросов местного значения, одним из механизмов осуществления которого является объединение различных видов ресурсов на основе договоров о межмуниципальном сотрудничестве [10].

В «Методических рекомендациях...» отмечено, что значение межрегионального сотрудничества для развития субъектов РФ в современных условиях определяется укреплением хозяйственных связей субъектов, оптимизацией размещаемых в них объектов инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, ликвидацией дублирующих друг друга экономических структур при недопустимости неоправданной межрегиональной конкуренции, объединением потенциалов регионов для реализации масштабных инвестиционных проектов, ускоренным распространением инноваций [10].

Как видно, в данном документе достаточно четко различаются понятия межрегионального и межмуниципального сотрудничества или взаимодействия:

- правовым статусом сторон или субъектов взаимодействия;
- совокупностью правовых норм, регулирующих взаимоотношения сторон;
- основными направлениями взаимодействия;
- масштабами взаимодействия.

Если сторонами при организации межрегионального сотрудничества являются субъекты Российской Федерации, которые имеют право принимать собственные законы, то муниципальные образования таким правом не обладают. Кроме того межрегиональное сотрудничество предполагает реализацию более крупных проектов, чем на межмуниципальном уровне. В данном случае возможна и более масштабная поддержка со стороны органов власти.

В случае организации межмуниципального сотрудничества, исходя из многоуровневой системы самих МО и задач, которые они решают, можно выделить такие основные направления их взаимодействия (см. табл.).

Основные направления межмуниципального сотрудничества субъектов местного самоуправления

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения городских округов	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация в поселениях электро-, тепло-, газо- и водоснабжения		Организация в границах муниципального района электро-, тепло-, газо- и водоснабжения
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок		Дорожная деятельность вне населенных пунктов в границах муниципального района
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах поселения	Организация городского электрического и авто-транспорта	Представление транспортных услуг населению, организация транспортной связи между поселениями
Обеспечение малоимущего населения жилыми помещениями, создание условий для жилищного строительства		
Обеспечение первичных мер безопасности в границах поселения	Создание органов муниципальной полиции	
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания		Содействие поселениям в создании условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания населения
Организация библиотечного обслуживания населения поселений		Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками
Создание условий для организации досуга населения		Содействие поселениям в создании условий для обеспечения населения в организации досуга населения
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения		Содержание на территории МР межпоселенческих мест захоронения
Создание муниципальной пожарной охраны		Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов за границами поселений
	Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного и школьного образования	
	Создание условий для оказания медицинской помощи населения на территории ГО и МР	
	Создание условий для оказания муниципальной помощи населения на территории ГО и МР	
	Участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортировке и утилизации ТКО на территориях МР	

Источник: [11].

Основные направления межмуниципального сотрудничества субъектов местного самоуправления должны соответствовать вопросам, которые образуют зону их полномочий. Как видно из таблицы, в их состав входят вопросы создания необходимой инфраструктуры для социального развития

соответствующих муниципальных образований с учетом статуса последних, которые зависят от особенности расселения населения и его численности.

Факторами влияния на формирование основных направлений межрегионального и межмуниципального взаимодействия являются нацеленность на более полное удовлетворение социально-экономических потребностей населения; создание условий для развития предпринимательской деятельности; формирование необходимой производственной инфраструктуры.

Ограничениями в реализации проектов в развитии межрегионального и межмуниципального сотрудничества является: противоречия в правовой базе его участников; разнонаправленность в системе их интересов; дефицит ресурсов.

Разнонаправленность функций отраслей инфраструктуры и обусловленное этим многообразие целей осуществления межрегионального и межмуниципального сотрудничества требуют установления их иерархичности. На наш взгляд, более приоритетным является нацеленность на большую степень удовлетворения социально-экономических потребностей населения, что обуславливает выдвижение на передний план реализации проектов по развитию объектов социальной инфраструктуры.

Создание условий для развития предпринимательской деятельности в конечном счете связано с созданием дополнительных рабочих мест, следовательно, с повышением уровня заработной платы. Формирование необходимой производственной инфраструктуры также направлено на решение данной задачи.

Существование единого рынка еще не означает отсутствие различий в правовой базе функционирования организаций, функционирующих в разных регионах и муниципальных образованиях. В данном случае речь идет о наличии налоговых льгот, а также свободных земельных участков, площадей и т.д. В Республике Башкортостан в 54 муниципальных образованиях и в городских округах функционируют семь субъектов с особым экономическим статусом.

Муниципальные образования и регионы отличаются также политическими приоритетами их населения. В них существующие в стране политические силы представлены в различных пропорциях, что не может не обуславливать разнонаправленность в системе интересов в органах их власти.

Значительным препятствием в развитии межрегионального и муниципального сотрудничества является также дефицит ресурсов, в первую очередь, финансов. Большая часть бюджетов российских регионов и местных бюджетов являются дефицитными. В этих условиях кооперация в финансовых расходах от них в принципе не зависит. Такое решение не может быть продуктивным без заинтересованности вышестоящих органов власти.

Масштабы проектов, реализуемых в русле развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества, зависят также от их отраслевой принадлежности. В частности, следует отметить, что в сфере образовательной деятельности, межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество возможно только в направлении развития специального образования. Что касается школьного образования, то каждое муниципальное образование должно обладать их сетью, способной обеспечить всем детям доступность таких учреждений.

Межмуниципальный характер, на наш взгляд, должны иметь специализированные школы по обучению талантливых детей, которых в США называют «школы-магниты» [12].

Что касается учреждений здравоохранения, то межрегиональный и межмуниципальный характер должны иметь те из них, которые нацелены на оказание высокотехнологических услуг.

В создании объектов производственной инфраструктуры в условиях России большую перспективу имеет строительство аэродромов межмуниципального назначения.

С учетом того, что в нашей стране худшие по качеству автомобильные дороги размещены на стыке границ между регионами, – решение проблемы повышения качества дорог также имеет межрегиональный характер.

Различные регионы и муниципальные образования имеют разную ресурсную базу, что включает финансовую, инновационную, институциональную и природную ее составляющую. Данные различия, на наш взгляд, и составляют объективную базу межтерриториального сотрудничества. В небольшой степени на результативность межтерриториального сотрудничества влияет дефицит ресурсов и противоречия в правовой базе сторон. В последние годы данную сферу также не обошли форс-мажорные обстоятельства, обусловленные внешнеполитическими отношениями и пандемией (рис.).

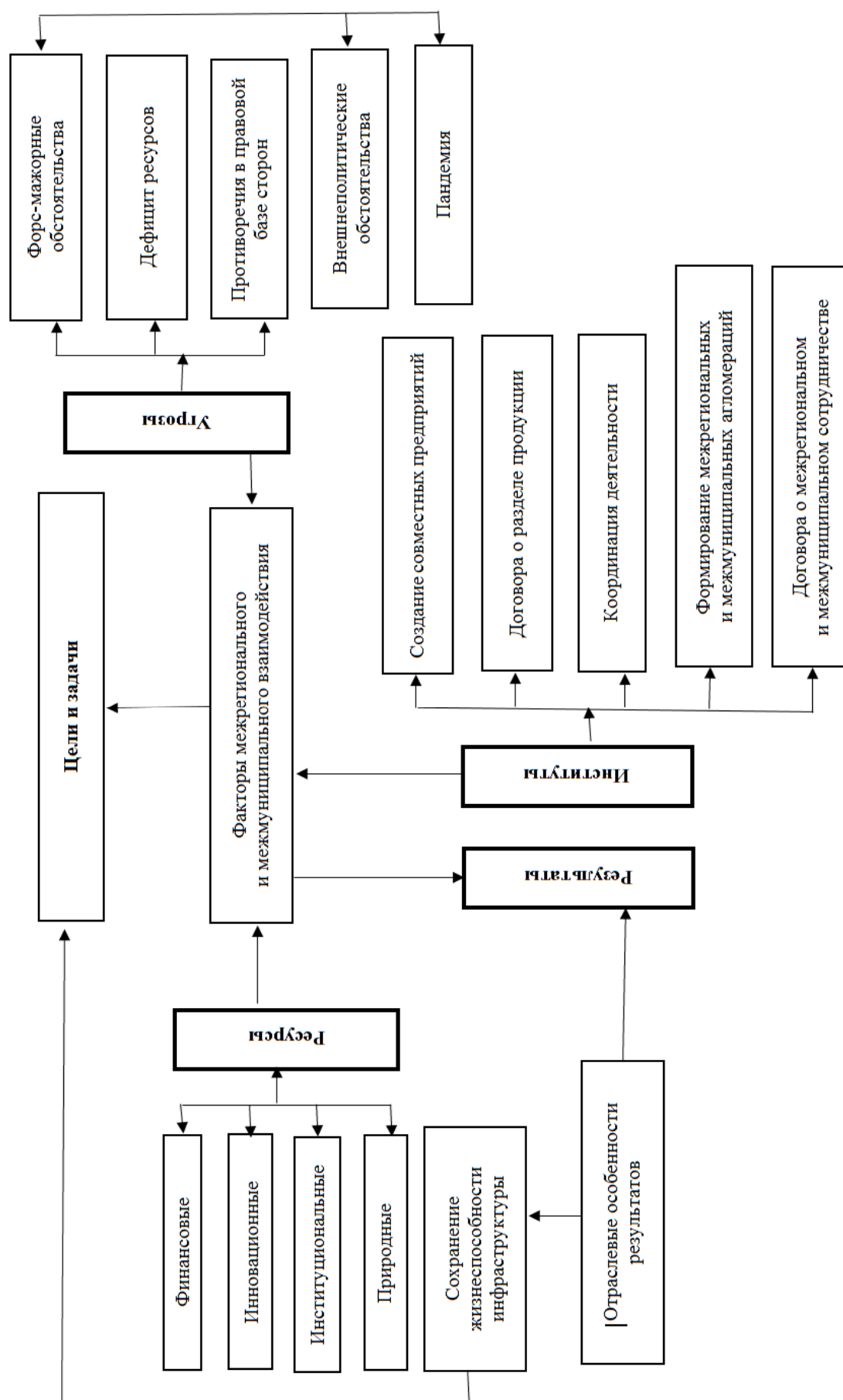


Рис. Результативность факторов межрегиональных и межмуниципальных взаимодействий

Как уже было отмечено, в результативности межтерриториальных взаимоотношений находят свое отражение и отраслевые особенности проектов.

По времени и характеру формирования различаются в числе результатов межрегиональные и межмуниципальные агломерации и создание совместных предприятий, которые могут быть учреждены многосторонними учредительными договорами или договорами о совместном пользовании продукцией (услугами). Важную роль играют договора о координации деятельности, например, в развитии культуры, туризма и т.д.

Межтерриториальное взаимодействие – понятие экономическое, связанное с территориальным разделением труда, межбюджетными отношениями, обменом населением, распространением инноваций, расширением рынков сбыта и т.д. Оно должно отвечать следующим условиям: добровольному участию; взаимовыгодности; повышению эффективности экономических процессов; равноправию; возможности одностороннего выхода.

Заключение

Межтерриториальное взаимодействие прежде всего понятие экономическое, связанное с территориальным разделением труда, межбюджетными отношениями, обменом населением, распространением инноваций. Все вышеуказанные явления требуют своего правового оформления в виде договоров. Их экономическое содержание касается цели, решаемых задач, привлекаемых ресурсов и объема благ, дополнительно получаемых при их решении.

Заинтересованность сторон при межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве определяется его результатами, имеющими альтернативный характер для случая, когда создаются на каждой территории самостоятельные объекты инфраструктуры.

Потенциал межтерриториального сотрудничества не может реализоваться полностью в силу дефицита ресурсов, противоречий в институтах развития каждой из сторон и форс-мажорных обстоятельств (внешнеполитические обстоятельства и пандемия).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукин Е.В., Ускова Т.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. Вологда: Вологодский научный центр Российской академии наук, 2016. 148 с.
2. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2014. 176 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=225541> (дата обращения: 18.03.2022).
3. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. 5-е изд. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 496 с.
4. Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии / Д.А. Гайнанов, М.М. Низамутдинов, В.В. Печаткин [и др.]; Институт социально-экономических исследований УНЦ РАН, Уфимский государственный авиационный технический университет. М.: Экономика, 2007. 264 с.
5. Леонидова Е.Г. Стратегический ресурс развития региона: монография / под ред. Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. – 141 с.
6. Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития: ежегодник. Курск, 05-06 июня 2018 года / Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук; ответственный редактор В.И. Герасимов. Курск: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2018. С. 114-118.
7. Швецов А.Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. 2007. № 1. С. 7-27.
8. Бухвальд Е.М. Политика пространственного развития российской экономики // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 3. С. 107-112.
9. Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 7–15. DOI 10.14530/se.2016.3.007-015.
10. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126480/b26b2e47bd38905e1b2e8e82c424a69d639de743/ (дата обращения: 20.02.2022).
11. Федеральный закон от 30.04.2021 № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации"». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383374/ (дата обращения: 20.02.2022).

12. Пилиповский В.Я. Поиски новой модели школьного образования в США // Педагогика. 1996. № 3. С. 103-104.

Поступила в редакцию 21.04.2022

Гатауллин Ринат Фазлудинович, доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором экономики и управления развитием территорий, Институт социально-экономических исследований обособленное структурное подразделение ФГБНУ Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук 450054, Россия, г. Уфа, Проспект октября, 71
E-mail: Gataullin.r2011@yandex.ru

R.F. Gataullin

MAIN FACTORS IN THE DEVELOPMENT OF INTERREGIONAL AND INTERMUNICIPAL COOPERATION AT THE PRESENT STAGE OF SPATIAL DEVELOPMENT

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-425-431

The article differentiates the concepts of inter-territorial, inter-regional and inter-municipal cooperation. In the first case, we are mainly talking about the inter-territorial interaction of enterprises of different forms of ownership, carrying out different types of activities. They are based on cooperative ties. Interregional cooperation for the development of the constituent entities of the Russian Federation in modern conditions is determined by strengthening their economic ties, optimizing the infrastructure facilities located in them on the basis of cooperation between their activities, eliminating overlapping economic structures with the inadmissibility of unjustified interregional competition, combining the potentials of regions for the implementation of large-scale investment projects, accelerated spread of innovation.

Interregional and intermunicipal cooperation differ in: the legal status of the parties or subjects of interaction; the set of legal norms governing the relationship of the parties; the main areas of interaction; the scale of interaction.

The factors influencing the formation of the main directions of interregional and intermunicipal cooperation are the focus on: better satisfaction of the socio-economic needs of the population; creation of conditions for the development of entrepreneurial activity; formation of the necessary production infrastructure. The following are named as restrictions in their implementation: contradictions in the legal framework of its participants; multidirectionality in the system of their interests; resource shortage.

The mechanism of interaction between the factors that form the effectiveness of interregional and intermunicipal cooperation is shown, as well as the institutions for its provision: the creation of joint ventures, production sharing agreements, and the implementation of strategic cooperation.

Keywords: interregional and intermunicipal cooperation, factors, performance, institutions.

Received 21.04.2022

Gataullin R.F., Doctor of Economics, Professor, Head of the sector the economics and territorial development management, Institute of Socio-Economic Research separate structural unit of the Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences Prospekt Oktyabrya, 71, Ufa, Russia, 450054
E-mail: Gataullin.r2011@yandex.ru