

РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 332.12

JEL P25, R11

DOI 10.26425/1816-4277-2024-12-50-57

Тенденции, противоречия и закономерности функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества

Гатауллин Ринат Фазлдинович

Д-р экон. наук, зав. сектором экономики и управления развитием территорий
ORCID: 0000-0002-7459-9728, e-mail: gataullin.r2011@yandex.ru

Чувашаева Эльвира Рифовна

Науч. сотр.
ORCID: 0000-0003-0250-1119, e-mail: elvirachuv@mail.ru

Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра
Российской академии наук, г. Уфа, Россия

Аннотация

Цель исследования – раскрыть существующие тенденции, противоречия и закономерности в функционировании и развитии институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества. В функционировании встречающихся институтов выделены противоречия в их полномочиях и результативности. Среди тенденций в развитии институтов отмечены децентрализация управления, усиление роли региональных и муниципальных органов власти в процессах планирования и реализации проектов пространственного развития, вектор на укрепление устойчивости, интеграция принципов устойчивого развития в стратегиях и проектах, позволяющая учесть не только экономические и экологические аспекты в планировании, но и социальные, укрепление инновационности и финансирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества, цифровизация управления территориального развития, участие общественности в решении проблем улучшения межрегионального и межмуниципального сотрудничества, укрепление международного сотрудничества в реализации соответствующих проектов. В числе закономерностей в развитии институтов необходимо определить их нацеленность на функционирование в условиях глобализации горизонтальных связей, рост устойчивости развития и мобильности населения, цифровизации и инновационности, обеспечение безопасности на основе управления рисками, что предполагает правовую интеграцию и гармонизацию стандартов, интенсивный обмен лучшими проектами, активизацию местных органов власти и населения в реализации проектов. Авторские предложения в части совершенствования институтов в современных условиях включают переход к проектному подходу, переориентацию политики в этой области на обеспечение взаимной выгоды, соблюдение приоритетности в поддержке проектов, имеющих межтерриториальное значение, способных обеспечить территориальную связанность и единство экономического пространства.

Для цитирования: Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р. Тенденции, противоречия и закономерности функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества // Вестник университета. 2024. № 12. С. 50–57.

Ключевые слова

Тенденции, межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, муниципальные образования, стейкхолдеры, городские округа, устойчивость развития, проекты

Благодарности. Исследование выполнено в рамках государственного задания Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук № 075-00570-24-01 на 2024 г. и на плановый период 2025 г. и 2026 г.

© Гатауллин Р.Ф., Чувашаева Э.Р., 2024.

Статья доступна по лицензии Creative Commons "Attribution" («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Trends, contradictions, and patterns of functioning of interregional and inter-municipal cooperation institutions

Rinat F. Gataullin

Dr. Sci. (Econ.), Head of the Economics and Spatial Development Management Sector
ORCID: 0000-0002-7459-9728, e-mail: gataullin.r2011@yandex.ru

Elvira R. Chuvashaeva

Researcher
ORCID: 0000-0003-0250-1119, e-mail: elvirachuv@mail.ru

Institute of Social and Economic Research of the Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Ufa, Russia

Abstract

The purpose of the study is to reveal the existing trends, contradictions, and patterns in functioning and development of interregional and inter-municipal cooperation institutions. Contradictions in the encountered institutions functioning have been highlighted in their powers and performance. Among the trends in the institutions development the following have been noted: management decentralization, strengthening of the regional and municipal authorities role in planning and implementation of spatial development projects, vector for strengthening sustainability, sustainable development principles integration in strategies and projects that allows to consider not only economic and environmental aspects in planning, but also social ones, strengthening of innovativeness and financing of interregional and inter-municipal cooperation institutions, spatial development management digitalization, public participation in solving problems of improving interregional and inter-municipal cooperation, and strengthening of international cooperation in relevant projects implementation. Among the patterns in the institutions development it is necessary to define their focus on functioning in the context of horizontal links globalization, growth of development sustainability and population mobility, digitalization and innovativeness, ensuring security on the basis of risk management, which implies legal integration and standards harmonization, intensive exchange of the best projects, activation of local authorities and population in projects implementation. The author's proposals for improving institutions in modern conditions include transition to the project approach, reorientation of the policy in this area to ensure mutual benefit, and priority in supporting projects of inter-territorial importance, capable of ensuring territorial connectivity and unity of economic space.

Keywords

Trends, interregional and inter-municipal cooperation, municipalities, stakeholders, urban districts, development sustainability, projects

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of the state task of the Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences No. 075-00570-24-01 for 2024 and for the planning period of 2025 and 2026.

For citation: Gataullin R.F., Chuvashaeva E.R. (2024) Trends, contradictions, and patterns of functioning of interregional and inter-municipal cooperation institutions. *Vestnik universiteta*, no. 12, pp. 50–57.



ВВЕДЕНИЕ

Актуальность настоящего исследования определяется необходимостью создания гибкой системы институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества, способной адаптироваться к существующим условиям и обеспечить изменения в качестве пространственных образований различного уровня. Выявление закономерностей функционирования институтов такого вида сотрудничества позволит организовать необходимую работу по повышению их действенности и своевременному созданию новых форм. В данном случае можем отказаться от методов проб и ошибок в институциональном обеспечении развития межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Исследования в рассматриваемом направлении с самого начала возникновения экономической науки были на острие внимания ученых. Так, А. Смит говорил об абсолютных преимуществах отдельных территорий, Д. Рикардо – об относительных [1]. Проблемы формирования преимуществ в производстве того или иного товара отражены в теории Хекшера-Олина, согласно которой страна специализируется на создании товаров, при производстве которых используются избыточные факторы производства, а ввозит товары, для которых она использует дефицитные факторы производства [2]. Формирование сравнительных преимуществ находит свое отражение в модели последовательной межотраслевой интеграции К. Акамацу [3]. Общим в этих теориях является то, что они объясняют векторы направленности движения товаров, а не изменения в самих институтах, регулирующих их развитие.

Следующая группа исследований представлена моделями межтерриториальной интеграции:

- политической (теория конвергенции, отраженная в трудах Р. Арона, Дж. Гэлбрейта, П. Сорокина) [4–6];
- экономической (теория кластеров М. Портера, эклектической парадигмы международного производства Дж. Даннинга, системной интеграции Г.Б. Клейнера) [7–9];
- институциональной (модели региональной интеграции А.М. Либмана и Б.А. Хейфеца) [10].

Относительно изучаемой темы считаем более продуктивным подход А.М. Либмана и Б.А. Хейфеца, которые предлагают типологизацию моделей межрегиональной интеграции, межправительственных договоров, определяют стейкхолдеров развития, симметрию их сил. Однако в данном случае речь идет о развитии сотрудничества на уровне отдельных стран, а не их регионов.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

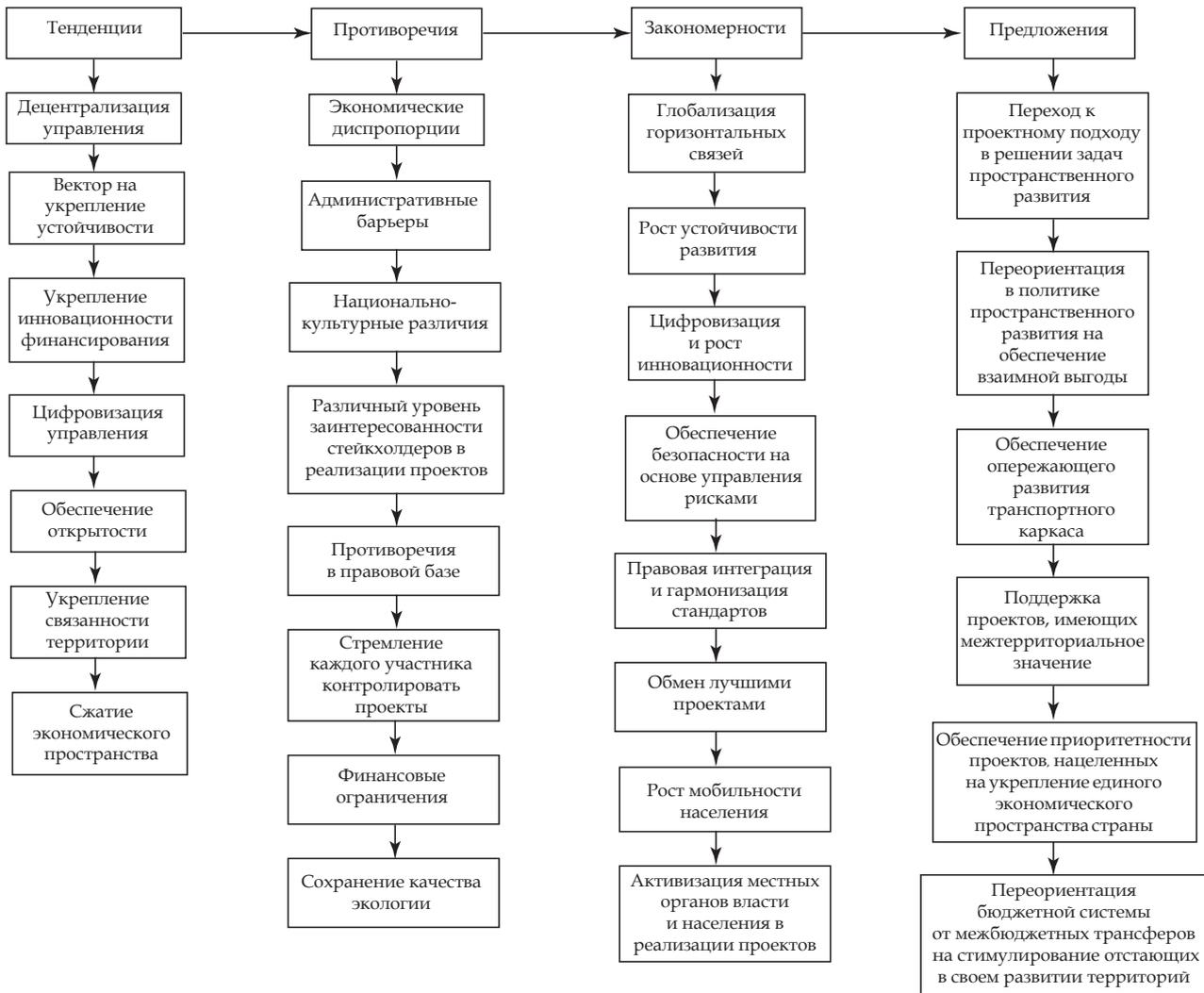
Целью настоящего исследования является выявление закономерностей функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества и на этой основе предложить меры по их совершенствованию. Ее достижение предполагает решение следующих задач:

- определить существующие тенденции в изменении структуры и содержания данных институтов;
- раскрыть противоречия в системе существующих институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества, в их полномочиях и функциях;
- выявить закономерности в развитии и функционировании данной группы институтов;
- разработать предложения по повышению их качества.

В исследовании применялись качественные методы экономического анализа, нацеленные на достижение понимания сущности и содержания процессов, отражающих функциональные назначения институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества, а также наблюдения и эксперименты, исторический и эволюционный анализ, аналогии и моделирование.

ИНСТИТУТЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Институты межрегионального и межмуниципального сотрудничества включают различные государственные и негосударственные организации, занимающиеся планированием и регулированием территориального развития, а также реализацией соответствующей политики. В последние годы они претерпевают значительные изменения в свете новых экономических и социальных вызовов. Рассмотрим несколько ключевых моментов среди тенденций, которые можно выделить в их развитии (рис. 1).



Составлено авторами по материалам исследования

Рис. 1. Тенденции, противоречия и закономерности функционирования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества

1. Децентрализация управления – усиление роли региональных и муниципальных органов власти в процессах планирования и реализации проектов пространственного развития. Это включает передачу большей ответственности и ресурсов на местный уровень, что позволяет более гибко и адекватно реагировать на специфические потребности и возможности каждого региона и муниципального образования. В части изменений в содержании институтов и выполненных ими функций данный фактор служит важным импульсом.

2. Вектор на укрепление устойчивости – интеграция принципов устойчивого развития в стратегиях и проектах, что предполагает учет не только экологических, но и социальных аспектов в планировании. Это включает развитие всех элементов инфраструктуры, энергоэффективных технологий, улучшение экологической ситуации и поддержку местных сообществ.

3. Укрепление инновационности в финансировании институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества – разработка и применение новых финансовых инструментов и моделей, таких как публично-частное партнерство, фонды развития, краудфандинг, а также использование финансовых стимулов для привлечения частных инвестиций в проекты пространственного развития.

4. Цифровизация процессов территориального управления – внедрение цифровых технологий в управление пространственным развитием, включая использование больших данных, искусственного интеллекта для анализа и моделирования экономических процессов, что позволяет повысить эффективность планирования и мониторинга реализации проектов.

5. Участие общественности в решении проблем углубления межрегионального и межмуниципального сотрудничества – повышение прозрачности решений и активное вовлечение жителей в обсуждение и формирование стратегий развития укрепляет доверие и обеспечивает более точное соответствие проектов реальным потребностям населения. Создание доступной системы независимой экспертизы проектов, в том числе по заказам общественности, становится насущным вопросом. В настоящее время узким местом в защите интересов населения являются недостаточно высокий уровень качества независимой экспертизы проектов и ее доступность.

6. Укрепление сотрудничества между различными муниципальными образованиями, регионами и странами для реализации совместных проектов, что особенно актуально для приграничных территорий и регионов со схожими экономическими интересами.

7. Укрепление международного сотрудничества в области пространственного развития – обмен опытом, совместные проекты и программы, участие в международных организациях и форумах.

ПРОТИВОРЕЧИЯ В РАЗВИТИИ ИНСТИТУТОВ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество сталкивается с рядом противоречий, характерных для многоуровневой административной системы страны. Среди них можно отметить те, которые обусловлены действием таких объективно существующих факторов, как экономические диспропорции между территориальными образованиями соответствующего уровня. Существующие различия между муниципальными образованиями по социально-экономическим показателям достигают громадных значений. Рассмотрим данный вопрос на примере Республики Башкортостан (см. табл.).

Таблица

Разрыв в показателях социально-экономического развития муниципальных образований в Республике Башкортостан в расчете на душу населения (раз)

Территориальные образования	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2022 г.
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по внешнеэкономической деятельности «Промышленное производство», тыс. руб.				
Муниципальные районы	269,8	260,2	72,3	70,0
Городские округа	73,2	88,7	91,4	92,2
Инвестиции в основной капитал предприятий, тыс. руб.				
Муниципальные районы	64,5	164,7	44,5	38,9
Городские округа	32,8	32,9	12,1	8,2
Количество хозяйствующих субъектов, ед.				
Муниципальные районы	2,6	2,9	3,1	4,0
Городские округа	3,5	3,9	3,8	3,6
Доходы населения, тыс. руб.				
Муниципальные районы	2,1	2,0	2,0	1,9
Городские округа	1,7	1,5	1,5	1,6
Ввод в действие жилых домов, м²				
Муниципальные районы	15,6	59,2	28,6	22,8
Городские округа	8,1	20,5	20,5	19,7

Источник¹

Как видно из таблицы, разрывы в показателях социально-экономического развития существенно больше в сфере производства и в инвестициях, меньше всего – в доходах населения. Следует отметить, что богатые муниципальные образования не хотят делиться ресурсами и они способны большую часть

¹ Федеральная служба государственной статистики. База данных «Паспорт муниципальных образований». Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst80 (дата обращения: 20.08.2024)

существующих проблем решить самостоятельно. У бедных субъектов обстановка иная – они больше всего нуждаются в инвестициях.

Административные барьеры в развитии институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества выражаются в сложностях с координацией их деятельности по реализации совместных проектов и инициатив из-за несовместимости действующей правовой базы. Элиты, контролирующие рычаги социально-экономического регулирования на разных уровнях территориального управления, нередко придерживаются различной политической ориентации, что находит свое отражение в их заинтересованности в реализации различных проектов. Кроме того, регионы и муниципальные образования отличаются друг от друга этническим составом населения и его культурными особенностями.

Действия таких факторов, как различный уровень заинтересованности в реализации проектов и противоречия в правовой базе, выражают субъективную сторону противоречий, когда их решение требует совершенствования системы управления на всех уровнях и повышения качества подготовки проектов. Она отражается также в стремлении каждого из стейкхолдеров пространственного развития взять под свой контроль реализацию проектов. Тем не менее в реализации проектов межрегионального и межмуниципального сотрудничества существуют ограничения финансового характера (дефицит ресурсов) и необходимость сохранения качества экологической ситуации.

Преодоление существующих противоречий, на наш взгляд, предполагает реализацию следующих мер:

- обеспечение максимальной информационной открытости в развитии территориальных образований всех уровней – сегодня многие регионы не спешат делиться информацией по экономическому и социальному развитию (это касается и банков проектов), и стейкхолдеры, действующие на различных уровнях владеют неполной информацией о существующих проблемах друг у друга, выдвигают проекты, не учитывающие интересы потенциальных партнеров;
- совершенствование инструментов финансовой поддержки, например, формирование совместных фондов для финансирования проектов;
- повышение качества федеральной нормативной базы межрегионального и межмуниципального сотрудничества с решением существующих противоречий в нормативных актах;
- унификация системы экологических стандартов с помощью создания пределов региональных и местных компетенций в этой области.

Авторы в данном случае отмечают противоречия в выполнении функций системой существующих институтов межрегионального и муниципального сотрудничества, однако можно говорить и о противоречивости внутреннего содержания институтов, которые им присущи имманентно. Это не только правовые нормы, которые противоречат друг другу. Так, можно говорить о запрете на создание межмуниципальных предприятий на основе общего имущества [11].

Следует также упомянуть о бюрократических препонах, которые препятствуют оперативному решению существующих проблем и не позволяют быстро реагировать на изменившиеся условия. В стране сложилась сверхцентрализация финансовых средств на верхних уровнях власти, что гасит инициативу на местах. Засилье бизнеса в представительных органах власти всех уровней искажает настоящие интересы населения в реализации того или иного проекта. В свое время попытки в рамках Стратегии социально-экономического развития Уфы на период до 2030 г. решить проблему обеспечения местами для захоронений в рамках межмуниципального сотрудничества за пределами городской черты столкнулись с противодействием депутатов, которые прямо контролировали кладбищенский бизнес, что вызвало противостояние между ними и населением [12; 13].

В развитии институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества можно выделить глобализацию горизонтальных связей, когда они выходят далеко за пределы государственных границ. Такое сотрудничество осуществляется в рамках национального законодательства. Межрегиональное и муниципальное сотрудничество должно обеспечить рост устойчивости, иначе оно потеряет смысл.

Обеспечение устойчивости развития территориальных образований, связанных с проектами, предполагает оценку и управление рисками. Расчет различных вариантов реализации проектов требует цифровизации информационных потоков. Естественным решением вопроса о повышении качества деятельности институтов видятся обмен лучшими практиками, правовая интеграция регионов и гармонизация применяемых в них различного рода стандартов. Связанность территорий означает мобильность населения, что является важным фактором в обеспечении полноты использования человеческого капитала.

Его оперативное перераспределение между территориями наряду с другими факторами является важным условием для экономического роста и повышения благосостояния для каждого человека. Одним из важнейших принципов в работе институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества является активное участие населения и местных сообществ в генерировании и реализации проектов.

Авторские предложения по части совершенствования институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества в соответствии с выявленными нами закономерностями направлены на преодоление существующих противоречий – это переход к проектному подходу в решении задач пространственного развития, переориентация политики в данной области на обеспечение взаимной выгоды. Поддерживаемые федеральным центром проекты должны быть самыми выгодными с позиции экономии ресурсов. Более того, должна быть приоритетность в поддержке проектов, имеющих межтерриториальное значение. Все это способно обеспечить необходимую территориальную связанность и единство экономического пространства страны.

Повышение качества бюджетных процессов в стране в немалой степени связано с их переориентацией от межбюджетных трансфертов на стимулирование отстающих в своем развитии территорий. Условие должно быть такое – любая инвестиция за счет перераспределения средств в течение 7–8 лет должна дать отдачу не меньше, чем при других вариантах использования, иначе мы не отойдем от создания территориальных «финансовых ям», куда будут проваливаться необходимые ресурсы и страна будет терять в потенциальных темпах роста экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение проблем пространственного развития требует больших инвестиций. Оптимизация транспортного каркаса должна быть осуществлена в основном за счет федеральных средств при некотором участии регионов, так как последние в немалой степени при этом выступают выгодоприобретателями.

Что касается других видов производства, проекты их развития должны чаще всего инициироваться регионами и муниципальными образованиями. Участие федеральных органов власти в их реализации, как уже отмечалось, будет не только поддержкой регионов и муниципальных образований, но и позволит проводить определенную селекцию проектов в смысле оценки их эффективности с позиции федеральных интересов.

Список литературы

1. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело; 1994. 687 с.
2. Егоров К.И. Эволюция теорий международной торговли и современность: попытки адаптации. Журнал экономических исследований. 2019;3:88–92.
3. Akamatsu K. A historical pattern of economic growth in developing countries. *The Developing Economies*. 1962;1:3–25
4. Bourdieu P. Economic anthropology: lecture course at the College de France (1992–1993). Moscow: Delo; 2019. 418 p.
5. Вдовкина Е.Г. Эволюция теорий пространственного развития. Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012;1:41–45.
6. Педитиев В.И. Размышление гуманитария о прошлом и настоящем. Ярославль: Аверс Пресс; 2002. 199 с.
7. Самсонов В.Б. и др. Территориальная организация общества. Саратов: Волжский сад; 1999. 244 с.
8. Treinish A.I. Unevenness and Structural Diversity of the Economy's Spatial Development. As a Scientific Problem and Russian Reality. *Regional Research of Russia*. 2020;2(10):143–155. <http://dx.doi.org/10.1134/S207997052002015X>
9. Рогачев С.В. Закон сохранения географического пространства, или быстро хорошо не бывает. *География*. Первое сентября. 2002;10:17–19.
10. Гусев Д.Н. Деформация социально-экономического пространства синергетически ориентированного предпринимательства в процессе рыночного реформирования российской экономики. *Вестник Военного университета*. 2009;4(20):98–103.
11. Гатауллин Р.Ф., Чувашиева Э.Р. Обеспечение гомогенности в социально-экономическом развитии регионов на примере Республики Башкортостан. *Вестник университета*. 2023;1:100–105. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-1-100-105>
12. Гатауллин Р.Ф. (ред.) Пространственное развитие на основе активизации межтерриториального взаимодействия. Уфа: Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук; 2022. 270 с.
13. Алтуфьева Т.Ю. и др. Стратегический план экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года. Уфа: Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук; 2015. 284 с.

References

1. *Blaug M.* Economic thought in retrospect. Moscow: Delo; 1994. 687 p. (In Russian).
2. *Egorov K.I.* Evolution of international trade theories and modernity: adaptation attempts. Journal of Economic Studies. 2019;3:88–92. (In Russian).
3. *Akamatsu K.* A historical pattern of economic growth in developing countries. The Developing Economies. 1962;1:3–25.
4. *Bourdieu P.* Economic anthropology: lecture course at the College de France (1992–1993). Moscow: Delo; 2019. 418 p. (In French).
5. *Vdovkina E.G.* Evolution of theories of spatial development. Current issues of humanities and natural sciences. 2012;1:41–45. (In Russian).
6. *Peftiev V.I.* Reflections of a humanitarian on the past and present. Yaroslavl: Avers Press; 2002. 199 p. (In Russian).
7. *Samsonov V.B.* et al. Territorial organization of society. Saratov: Volzhsky Sad; 1999. 244 p. (In Russian).
8. *Treivish A.I.* Unevenness and Structural Diversity of the Economy's Spatial Development. As a Scientific Problem and Russian Reality. Regional Research of Russia. 2020;2(10):143–155. <http://dx.doi.org/10.1134/S207997052002015X>
9. *Rogachev S.B.* The law of preservation of geographical space, or fast does not happen well. Geografiya. Pervoe sentyabrya. 2002;10:17–19. (In Russian).
10. *Gusev D.N.* Deformation of socio-economic space of synergetically oriented entrepreneurship in the process of market reform of the Russian economy. Vestnik of the Military University. 2009;4(20):98–103. (In Russian).
11. *Gataullin R.F., Chuvashbaeva E.R.* Ensuring homogeneity of regional socio-economic development: Republic of Bashkortostan case study. Vestnik universiteta. 2023;1:100–105. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-1-100-105>
12. *Gataullin R.F.* (ed.) Spatial development based on interterritorial interaction activation. Ufa: Institute of Social and Economic Research of the Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences; 2022. 270 p. (In Russian).
13. *Altufieva T.Yu.* et al. Strategic plan for economic development of the Ufa City District of the Republic of Bashkortostan until 2030. Ufa: Institute of Social and Economic Research of the Ufa Scientific Center of the Russian Academy of Sciences; 2015. 284 p. (In Russian).