



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2018.3.2>

UDC 332.122.5

LBC 65.9(2Рос.)

INTERREGIONAL INTEGRATION IN RUSSIA: INSTITUTIONS AND STATE ADMINISTRATION¹

Nikolay V. Gontar

Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract. The paper deals with the problems of interregional horizontal integration in Russia as a perspective instrument of regional development. This thesis is considered as a conceptual alternative to the dominating focus on the regions' competition. The author analyzes the list of subjects of interregional integration (authorities, business, associations of regions and municipalities), studies the differences between the understanding of integration as a process of market and administrative interaction. The examples proving a significant role of large business in space integration of modern Russia are given.

The definition of interregional integration is worked out on the basis of studying the process essence. The factors favoring and interfering interregional integration at the present stage are analysed in detail. Special attention is paid to consideration of retrospective factors of disintegration in regions of the Russian Federation among which there were both an emergence of new territorial subjects and a rupture of former economic relations. Potential of intermunicipal level of integration as the instrument of interregional interaction is separately analysed, the key problems which don't allow to realize this potential in interregional interaction now are revealed. On the basis of a research of the experience accumulated in the developed countries and taking into account the analysis of the role of administrative device and a range of measures of regulation, the conclusion is drawn that the essential role in acceleration of processes of interregional integration belongs to the factor of state and administrative regulation. The author works out a system of measures including leveling of the measures of the state complicating integration, the measures stimulating those processes as well as the measures which can help to include the capacity of the market sector and resources of self-organization in integration process.

Key words: interregional integration, intermunicipal integration, region, market, self-organization, state regulation.

Citation. Gontar N.V. Interregional Integration in Russia: Institutions and State Administration. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3, Ekonomika. Ekologiya* [Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System], 2018, vol. 20, no. 3, pp. 14-24. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2018.3.2>

УДК 332.122.5

ББК 65.9(2Рос.)

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В РОССИИ: ИНСТИТУТЫ И ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ¹

Николай Владимирович Гонтарь

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы межрегиональной горизонтальной интеграции в России как перспективного инструмента регионального развития. Данный тезис рассматривается как концептуальная альтернатива доминировавшему в последнее время акценту на формирование конкуренции регионов. Проанализирован состав субъектов межрегиональной интеграции (органы власти, бизнес, ассоциации регионов и муниципалитетов), рассмотрены различия между пониманием интеграции как процесса рыночного и административного взаимодействия. Приведены примеры, доказывающие значимую роль крупного бизнеса в интеграции пространства в современной России. На основании исследования сущности процесса предложено определение межрегиональной интеграции. Подробно проанализированы факторы, благоприятствующие и препятствующие межрегиональной интеграции на современном этапе. Уделено внимание рассмотрению ретроспективных факторов дезинтеграции в регионах РФ, в числе которых были как появление новых субъектов Федерации, так и разрыв прежних экономических связей. Отдельно проанализирован потенциал межмуниципального уровня интеграции в качестве инструмента межрегионального взаимодействия, отмечены ключевые проблемы, которые в настоящее время не позволяют реализовать данный потенциал в межрегиональном взаимодействии. На основании исследования накопленного в развитых странах опыта и с учетом анализа роли административного устройства и спектра мер регулирования сделан вывод о том, что существенная роль в акселерации процессов межрегиональной интеграции принадлежит фактору государственно-административного регулирования. Предложена система мер, включающая нивелирование мер государства, затрудняющих интеграцию, мер, стимулирующих таковые процессы, а также мер, которые могут помочь включить в процесс интеграции потенциал рыночного сектора и ресурсы самоорганизации.

Ключевые слова: межрегиональная интеграция, межмуниципальная интеграция, регион, рынок, самоорганизация, государственное регулирование.

Цитирование. Гонтарь Н. В. Межрегиональная интеграция в России: институты и государственно-административное регулирование // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология. – 2018. – Т. 20, № 3. – С. 14–24. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2018.3.2>

Введение

Региональное развитие в условиях глобализации и открытости национальной экономики испытывает вызовы конкурентной среды, что, как следствие, требует поиска путей сохранения позиций в мировом и национальном экономическом и институциональном пространстве. Один из ответов на глобальные вызовы на национальном уровне – формирование интеграционных отношений в экономике как инструмент повышения эффективности использования ресурсов и производственного потенциала. Говоря о преимуществах такого подхода, С.Т. Абдулманапов отмечает расширение масштабов рынка, облегчение перетоков трудовых ресурсов [1]. Также данный подход обеспечивает снижение барьерной функции границ, углубление разделения труда, пространственное расширение использования ресурсов. Межрегиональные хозяйственные связи оптимизируют производственную структуру, повышая эффективность использования природных, трудовых ресурсов, производственно-технической базы, инфраструктуры.

Интеграция и совместное использование ресурсов и инфраструктур могут быть противопоставлены идее конкуренции регионов как средству повышения их статуса, поскольку конкуренция не позволяет использовать преимущества общности, провоцируя обособление региональных хозяйственных систем, что наиболее остро проявлялось в России в 1990-е гг. с установлением ограничения на ввоз и вывоз продукции из регионов.

Вместе с тем сегодня отмечается неразвитость теории горизонтальной интеграции регионов [9], хотя масштабы и негативные последствия экономической дезинтеграции регионов России широко обсуждаются. До настоящего времени не сложилось четкой теории интеграции региональных экономических систем в условиях рынка.

Факторы и тренды межрегиональной интеграции в современной России

В целом, межрегиональные взаимодействия – это процесс взаимного влияния реги-

онов, выступающий универсальной формой их развития (коэволюции) [13]. Такие взаимодействия возможны в форме межрегиональных хозяйственных связей или в форме межрегиональных отношений (различие – в степени институционализации). Упорядоченные, постоянно возобновляемые, стратегически и нормативно определенные хозяйственные связи регионов эволюционируют в межрегиональные экономические отношения с развитием институтов и инфраструктур интеграции.

Феномен межрегиональной интеграции укладывается в сетевую парадигму, что предполагает понимание взаимодействия как непрерывного процесса расширения торговых и производственных зон, формирования критически важных связей между регионами. С учетом этого в исследовании [13] предлагается различать критически значимые связи (в рамках межрегиональных *проектов*) и критически важные отношения (как выражение *процессов* стратегического партнерства). Задача построения горизонтальных связей, соответственно, состоит в развитии на базе значимых межрегиональных связей критически важных отношений.

Говоря о соответствующих связях, академик П.Я. Бакланов [2] замечает, что межотраслевых и межрайонных связей как таковых не существует. Есть связи между предприятиями, компаниями различных отраслей, которые суммируются, обобщаются в виде межотраслевых связей. Есть связи между предприятиями, компаниями, размещенными в разных районах, которые рассматриваются как межрайонные.

Базой процессов горизонтальной экономической интеграции в рыночной экономике выступает стохастический, эволюционный, идущий «снизу вверх», на основе рыночных стимулов и решений предпринимателей и населения, процесс выбора мест базирования бизнеса, мест работы и жительства. Такой процесс дополняется административной интеграцией в рамках государственной системы управления и системы местного самоуправления (на региональном и муниципальном уровнях).

Особым актором межрегиональной интеграции выступают ТНК. Говоря о роли последних для горизонтальных связей, в частности, В.Л. Глазычев подчеркивал, что Россию

нужно рассматривать как территорию, пронизанную сетями бизнес-структур. Именно эти сети в значительной степени управляют развитием (цит. по: [8]). В условиях дезинтеграции товарного рынка, разрыва экономических связей и отсутствия какой-либо внятной политики государства в отношении хозяйственных межрегиональных комплексов российские ТНК стали каркасом, скрепившим экономическое пространство страны [9]. Именно крупный капитал стал главным межрегиональным интегратором экономики.

Пример межрегиональной интегрирующей деятельности ТНК в России дают, по сути, все крупнейшие банковские холдинги, компании связи, многочисленные торговые сети гипер- и супермаркетов («Магнит», X5Retail Group и проч.), РЖД, такие авиакомпании, как «Аэрофлот» и S7. Однако также показательна и деятельность производственных и добывающих компаний: так, РУСАЛ объединяет до 20 подразделений в разных регионах РФ, Мечел – подразделения в 5 федеральных округах, Газпром присутствует своими сбытовыми подразделениями практически повсеместно, и т. д.

Полисубъектность региональных систем формирует двоякую понятийную концепцию горизонтальной межрегиональной интеграции. Если в широком смысле таковая может быть понята как совокупность взаимодействий всех региональных субъектов, то иным вариантом трактовки выступает понимание региона как единицы системы административного управления.

В целом, с учетом спектра ключевых субъектов *межрегиональной горизонтальной интеграции*, последняя может быть определена как *полифакторный процесс упорочения связности сегментов национального институционального и экономического пространства в результате роста интенсивности и плотности контактов экономических субъектов и целенаправленной государственной политики*.

Анализ трендов и потенциала горизонтальной интеграции регионов опирается на исследование факторов этого процесса. Говоря о таковых, авторы работы [13] обращают внимание на различие трансформационных (человеческие и компетентностные, технологи-

ческие и ресурсно-материальные) факторов и транзакционных (институциональная среда, организационные механизмы, информационные системы).

Интеграции территориальных социально-экономических систем способствует ресурсное взаимодополнение регионов. При этом в качестве отсутствующего у других регионов ресурса может выступать в том числе пространственное положение: так, приморские регионы Европейской территории РФ обеспечивают экспорт продукции внутренних регионов, выстраивая с ними прочные транспортные и торговые связи.

Территориальная близость может выступать (согласно теории международной экономической интеграции Б. Баласса, Дж. Вайнера, Дж. Мида и др.) условием межрегионального взаимодействия [5].

Как факторы усиления интеграционных процессов традиционные специализация и комплексность, которые обеспечивают эффективность экономики за счет территориального разделения труда, комплексного использования ресурсов, рационализации связей [1].

Кроме этого, интеграции способствует высокая емкость региональных рынков, которая стимулирует производителей из других регионов «заходить» в регион, формируя сети. Квалификация населения и наличие иных ресурсов и возможностей для бизнеса также привлекают инорегиональные бизнесы. Важно и развитие межрегиональных коммуникаций.

В ряде случаев интеграции способствуют традиционные исторические связи регионов, а также – в условиях макрорегионов с особыми условиями жизни – необходимость поиска совместных решений в отношении условий жизнедеятельности (Крайний Север).

Значимым фактором снижения интегрированности пространства России стали переходные процессы после распада СССР. В 1990-е гг. в России возникли новые субъекты Федерации (бывшие автономии в составе субъектов). В постсоветский период для России имел место также разрыв прежних экономических связей, что означало и ослабление прежних межрегиональных контактов. Так, разрыв экономических связей Дальнего Востока с западными районами страны в сочета-

нии с ростом транспортных тарифов побудил многие предприятия Дальнего Востока искать рынки сырья, ресурсов и сбыта в странах АТР [2]. Новая интеграция территории стала возможной в рамках холдингов, в том числе межрегиональных.

В современных условиях ограничивает межрегиональную интеграцию также низкий уровень жизни и платежеспособный спрос в регионах (что сокращает интерес холдингов к формированию соответствующих рыночных связей). Значимы и существенные градиенты развития регионов, что ограничивает взаимодействие по поводу решения общих проблем.

Существенно, что схожесть ресурсов, в отличие от схожести проблем, формирует не взаимодействие, а напротив – конкуренцию регионов, что проявляется, например, в конкуренции компаний в сфере АПК или туризма.

Косвенно ограничивает интеграционный ресурс регионов узость их финансового потенциала (лишь около 15 % доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет налогов, полномочия по управлению которыми в той или иной степени принадлежат соответствующим властям, но в отношении них действуют федеральные ограничения ставок [9]). Кроме того, регионы РФ обременены значительной долговой нагрузкой вследствие исполнения социальных указов Президента РФ после 2012 года.

К сфере административного регулирования следует отнести и отсутствие стимулов и институциональной платформы горизонтальной интеграции регионов: это требует закрепления соответствующих полномочий и финансовых источников, чего в действительности нет [9].

Наконец, качество регионального менеджмента может выступать самостоятельным барьером для бизнеса, сокращая склонность последнего к межрегиональной деятельности.

Здесь следует отметить роль многочисленности региональных администраций. Так, К.П. Глуценко [7] рассматривал административные и объективные факторы интеграции и дезинтеграции на основе эконометрического анализа временных рядов цен в 75 регионах РФ в 1994–2000 гг., основываясь на критерии интегрированности как отражении выполнения закона единой цены (при отсутствии

любых препятствий движению товара между географическими сегментами рынка (регионами) везде устанавливается одна цена (мобильных товаров). Интегрированными с национальным рынком (с точки зрения строгого закона единой цены) оказались лишь 36 регионов, а интегрированными с оценками, близкими к границе значимости, оказывались еще 9 регионов.

Подтвержденная расчетами неинтегрированность значительных пространств центра европейской территории РФ увязана с дробным административно-территориальным делением, что способствовало сегментации рынка [7]. Пример регулирования как основы возникновения барьерности границ – Ульяновская область, где неинтегрированность коррелировала с длительным (в течение всего рассматриваемого периода) регулированием цен, дотированием и другими протекционистскими мерами. В 14 регионах рассчитанное значение порога имеет величину 20–30 %, и лишь в 7 регионах – ниже 5 % (пороги по городам США варьировались в диапазоне 0,6–4,3 % (на примере 4 городов) для продовольственных товаров [7]). Математически точно показано, что дотирование вносит вклад в сегментацию региональных рынков, увеличивая межрегиональные различия цен. Препятствием интеграции выступила и принадлежность к «красному поясу». Это свидетельствует о важности институционального поля в целом, и о роли государственного регулирования для межрегионального взаимодействия – в частности, позволяя акцентировать настоящий анализ на процессах государственного управления как ключевом факторе формирования условий межрегиональной интеграции.

Ввиду отмеченной выше незаинтересованности (и ресурсной ограниченности) регионов в межрегиональной интеграции доминирующими оставались такие тенденции, как: вытеснение кооперационных взаимодействий регионов конкурентными; усиление монополистических устремлений экономически развитых регионов; неразвитость стратегического планирования регионального развития [13].

На федеральном уровне потенциал межрегиональной интеграции осознан; так, в правительственном документе «Методические рекомендации по организации межрегиональ-

ного и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения» [10] имеется раздел «Особенности и основные направления межрегионального сотрудничества». Основой межрегионального сотрудничества к началу 2000-х гг. являлся ФЗ от 17.12.1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ». Соответствующее региональное законодательство акцентировалось на таких формах межрегионального взаимодействия, как информационная, выставочная и презентационная деятельность, научное взаимодействие. Примеры данного законодательства имелись в таких регионах, как Алтайский край, Амурская, Брянская области, Москва, Санкт-Петербург, Дагестан и др.

Однако опыт межсубъектных договоров в России сегодня ограничен. Здесь можно упомянуть трехсторонний договор, инициировавший разработку проекта транспортного коридора (ХМАО, ЯНАО, Тюменской области) [8]. Существенные потребности взаимодействия и, на этой основе, – контакты регионов имели место в Беломорской регионе, где с 1999 г. обсуждался вопрос создания Совета Белого моря в составе Архангельской и Мурманской областей, Карелии и Ненецкого автономного округа. В 2002 г. была образована некоммерческая организация «Совет Белого моря», учрежденная рядом приморских муниципалитетов. В 2010–2013 гг. последовала работа по созданию Арктического союза регионов России. В этот период оформился проект транспортного коридора Белое море – Урал (Белкомур). Проект предполагал соединение порта Архангельск, Республики Коми и Пермского края прямым железнодорожным сообщением, что облегчило бы поставки продукции регионов на экспорт и активизировало торговые обмены регионов. В 2016 г. подписано Соглашение между Ростовской и Астраханской областями, Ставропольским краем и Республикой Калмыкия о сотрудничестве в сфере экономики, туризма, культуры и спорта.

Однако гораздо более широкой практикой на федеральном уровне является патронируемое государством совещательное взаимодействие регионов и муниципалитетов. Отчасти такое взаимодействие строилось в

рамках федеральных округов, созданных в 2000 г. для работы по устранению противоречий регионального и федерального законодательства. Также регионы, реагируя на вакуум власти в первоначальный период трансформации, образовывали ассоциации экономического взаимодействия («Сибирское соглашение», «Центрально-Черноземная», «Северо-Запад», и им подобные). Также были созданы парламентские ассоциации регионов в округах. Муниципалитеты РФ были объединены в такие органы, как Союз российских городов, Конгресс муниципальных образований РФ, Ассоциация малых и средних городов России, межрегиональные муниципальные ассоциации (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, и другие).

Важным ресурсом межрегионального объединения могла бы стать интеграция на муниципальном уровне. Однако в современных российских условиях этот ресурс почти не используется. Основная причина этого – экономическая несостоятельность подавляющего числа муниципалитетов РФ. Так, в 2010 г. получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности являлись 90 % российских регионов [15], и данная пропорция транслируется на уровень муниципалитетов. Исключением являются столичные муниципалитеты: в 2012 г. было заключено соглашение между правительствами Москвы и Московской области, а в 2013 г. Советы муниципальных образований двух субъектов заключили соглашение о сотрудничестве с целью создания типовых муниципальных правовых актов, модельных уставов, методических рекомендаций по реализации ФЗ № 131 и иных законов в сфере местного самоуправления.

Ограниченность потенциала межмуниципального сотрудничества для горизонтальной интеграции регионов РФ связана также с тем, что упомянутые ассоциации городов и муниципалитетов не задействуют в этом решении потенциал непосредственного соседства. Даже в рамках одного макрорегиона региональные центры часто удалены друг от друга, что лишает их стимулов формирования единых целей и предмета коммуникации.

Кроме того, нечеткой является законодательная база межмуниципального взаимо-

действия в России: ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает возможность создания ряда форм межмуниципальных хозяйственных обществ (ст. 68) или некоммерческих организаций (ст. 69), однако примеры взаимодействия муниципалитетов соседних регионов немногочисленны [10], а формально разрешенные действующим законодательством РФ межмуниципальные проекты на практике сталкиваются с риском попадания под ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств» [12]. Кроме того, формирование механизма бюджетного перераспределения с дотированием большей части муниципалитетов из региональных бюджетов, с одной стороны, лишает их стимулов взаимодействия даже там, где это было бы экономически оправданно, с другой, – замыкает в региональных рамках бюджетирования, пресекая возможности межрегиональной коммуникации.

В то же время межмуниципальные соглашения и иные формы взаимодействия для решения общих задач хорошо развиты во Франции, Германии (здесь союзы создаются для решения трудоемких, затратных, или сложных задач, которые выходят за рамки возможностей отдельных территорий (водоснабжение, водоотведение, управление отходами, развитие въездного туризма, организация школьного обучения). Муниципалитеты Финляндии могут заключать договоры с целью найма специалистов для обслуживания нескольких муниципалитетов; использования школы несколькими соседними муниципалитетами; общей закупки товаров; организации водоснабжения и водоотведения [11].

Финансовая поддержка государством важна для реализации межмуниципального сотрудничества в Европе. Так, в Дании финансирование межмуниципальной организаций осуществляется как из средств Национальной ассоциации и грантовой помощи государства на реализацию конкретных проектов, так и в результате дополнительной проектной деятельности. В других развитых странах совместные администрации для решения совместных задач также частично функционируют за счет специальных государственных дотаций, стимулирующих развитие межмуниципальной

кооперации. В Венгрии на уровне государства создана система грантовой поддержки с акцентом именно на межмуниципальное сотрудничество. В Финляндии субсидируется создание совместных администраций. Во Франции для публично-правовых структур, образованных в рамках межмуниципального сотрудничества, имеется налоговая поддержка [11].

Перечисленные формы участия государства в процессах интеграции не развиты в России, что затрудняет использование потенциала межмуниципальной интеграции в активизации региональной интеграции.

Подходы к активизации межрегиональной интеграции

Представленные во вводной части аргументы в пользу межрегиональной интеграции как инструмента более рационального использования ресурсов национальной экономики подтверждаются мнением о перспективности потенциала развития не регионов, а более крупных образований (формата экономических районов) [2]. Р. Хамитов отмечал важность ориентации не столько на конкуренцию, сколько на кооперацию, координацию, консолидацию (цит. по: [3]).

С учетом концентрации проблем интегрированности, формирующихся именно в управленческом (в отличие от рыночного) поле, важно уделить внимание поиску путей повышения региональной связности именно в сфере государственно-административного регулирования.

Ключевыми проблемами здесь выступают обособление регионов как ячеек управления в сочетании с отсутствием значимых стимулов межрегионального взаимодействия. При этом создание формальных ассоциаций подменяет процесс объединения «снизу», в то время как такая (опирающаяся на экономический базис) конструкция более устойчива по сравнению с ситуацией, когда абстрактную политическую модель «оформляют» экономическими связями [15].

В целом можно обозначить три ключевых направления деятельности государственно-административного аппарата в интересах упрочения горизонтального взаимодействия регионов:

- нивелирование административно-регулятивных факторов, препятствующих горизонтальной интеграции;

- проактивные (в отношении горизонтальной интеграции) изменения государственных регулирующих механизмов;

- использование рыночных принципов и потенциала самоорганизации в формировании межрегиональных связей.

Говоря о нивелировании факторов дезинтеграции применительно к России, отметим фактор расстояний и «дизайн» транспортной сети, а именно – централизацию авиаперевозок, ограниченность межрегионального авиа-сообщения. Государство, выступающее основным заказчиком дорожного строительства, должно учитывать потребности в формировании межрегиональных коммуникаций. Кроме того, на основе законодательных изменений возможна активизация (в том числе с использованием налогового льготирования) строительства частных автодорог, которые бы имели функцию облегчения межрегионального сообщения.

Иной вектор возможного внимания государства – сокращение ныне увеличивающихся межрегиональных расстояний, выраженных в стоимости поездок. Возможности государства здесь связаны с тем, что именно оно определяет долю налогов и акцизов в цене топлива (сегодня это около 70 %), а также именно государство регулирует введение дополнительных сборов с транспорта (система «Платон», транспортный налог), тарифы аэропортов, что удорожает коммуникации и делает их менее эффективными. Попытки государства сгладить ситуацию в данной сфере – это, например, субсидии на авиаперелеты на Дальний Восток в 2018 г., чего, однако, недостаточно для смены тренда.

Финансово-налоговое регулирование также существенно, так как именно здесь должны быть сформированы стимулы межрегиональной интеграции для администраций регионов. Сегодня социальные траты бюджетов «привязаны» к границам региона, что исключает реализацию значимых межсубъектных проектов.

Также следует отметить и роль собственно административного устройства в формировании барьерности границ (например, для

бизнеса, в угоду «своим» бизнесменам, часто аффилированным с властными структурами регионов). Институциональная дробность пространства несет риски взаимодействия десятков администраций на компактной территории, что позволяет оценить как обоснованные выводы [2] о перспективности укрупнения субъектов РФ и доведения их числа до 10–15, в том числе в интересах развития общерегиональных инфраструктур. Отметим, однако, что в современных условиях статус административного центра (даже низового уровня) является, по сути, единственным инструментом привлечения государственного финансирования как ключевого источника инвестиций в регионы и муниципалитеты.

Характеризуя второй блок – проактивной политики государства в направлении горизонтальной интеграции, отметим важность законодательного обеспечения процесса межрегиональной интеграции, с одной стороны, и бюджетного обеспечения этого процесса – с другой.

Сегодня фактически имеет место изолированность стратегического планирования регионов, где не представлено видение межрегиональных связей, а соседние и прочие территории не рассматриваются ни как партнеры, ни как конкуренты [12]. В статье [13] предлагается, в частности, для Волгоградской области реализовать стратегическое планирование на основе диалога с субъектами ЮФО. В качестве индикатора реализации такого подхода предлагается, например, «количество согласованных с регионами ЮФО разделов стратегий Волгоградской области». Однако, учитывая отсутствие стимулов и ресурсов формирования и реализации межрегиональных проектов, представляется, что такой подход нереализуем без выработки мер государственной проактивной политики в данной сфере.

При этом отметим и важность финансовой поддержки для региональной интеграции, что подтверждает опыт ЕС, где на основе социального и территориального сплочения преодоление различий между 1 670 регионами, входящими в Союз, осуществляется прежде всего посредством различных фондов финансовой поддержки [3].

Третья составляющая повышения роли горизонтального взаимодействия регионов –

вовлечение в процесс потенциала рыночных механизмов и самоорганизации, что обеспечивает устойчивые во времени результаты. Так, еврорегионы ЕС возникли в рамках интеграционных процессов «снизу», инициированных самими регионами и муниципалитетами, опираясь на исторически длительные межрегиональные связи [6].

Сегодня росту самоорганизационного начала в системе межсубъектной координации способствует информатизация, которую принимает во внимание М. Кафельс, говоря о транзите организационных форм, связанном с деbüroкратизацией управленческих организаций на основе распространения сетей и передачи бюрократией власти информационным работникам, которые оперируют в сетях [6].

Как информатизация, так и тренд отхода от традиционного дизайна системы территориального управления значимо повышают сегодня роль самоорганизации в деятельности регионов и муниципалитетов. Так, в Финляндии сетевые структуры создаются для привлечения местного населения к вопросам управления, усиления мотивации гражданского участия, а также для развития кооперации государства, бизнеса и общественных организаций. Чаще всего сетевое взаимодействие на этом уровне происходит в свободной, не установленной законом форме и может быть отнесено к одному из двух основных типов муниципальной кооперации – *сельским ассоциациям* или *местным партнерствам*. Сельские ассоциации организуются для обсуждения и выработки решений по вопросам развития территорий гражданами самостоятельно и спонтанно, независимо от муниципальных властей. Иногда они встраиваются в процесс принятия решений муниципалитетами и институционализируются. В Финляндии насчитывается около 3 900 таких сельских ассоциаций, из которых только 2 700 официально зарегистрированы [4].

Рыночные форматы (как особая форма самоорганизации) сегодня также уже внедрены в практику горизонтального взаимодействия в крупных регионах, например, США. Так, Ассоциация властей Южной Калифорнии фактически занимается управлением Большим Лос-Анжелесом. Город Лейквуд графства Лос-Анджелес – первый муниципалитет, ко-

торый перевел всю деятельность на контрактную основу и отказался от выполнения традиционных функций – организации собственных коммунальных и социальных служб. Сегодня муниципалитеты закупают у графства услуги, в том числе планирования и зонирования. Каждый муниципалитет закупает у графства от 7 до 45 видов услуг [16]. Схожий пример в Европе демонстрирует Дания, где имеет место соглашение небольших муниципалитетов с одним крупным, по которому небольшие муниципалитеты выгодно покупают услуги, предоставляемые крупным муниципалитетом. Оплата одобряется местным советом каждого из муниципалитетов. Предмет такого взаимодействия – общая пожарная команда, общая служба школьной психологической помощи, другие социальные службы [14].

Следует подчеркнуть, что конечной задачей горизонтального взаимодействия является повышение уровня жизни в регионах и муниципалитетах, чему и служит объединение в сфере использования ресурсов и инфраструктуры. Рыночные принципы в системе государственно-административного регулирования межрегионального взаимодействия имеют потенциал замещения трудоемких процедур согласования решений прозрачными отношениями на платной основе под контролем выборных представителей населения.

Заключение

Преимущества межрегиональной интеграции являются достаточным основанием для более активной политики государства в направлении совершенствования ее механизмов. При этом достижение наиболее устойчивого результата в данном процессе, с учетом рассмотренных факторов, проблем и вариантов интеграции, возможно на путях объединения усилий государства по трансформации институциональной среды межрегионального взаимодействия и включения в процесс потенциала рыночной самоорганизации.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ 18-010-00015 «Модели, эффекты, стратегии и механизмы включения западного порубежья Рос-

сии в систему “горизонтальных” межрегиональных экономических связей в контексте формирования “Большой Евразии”».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулманапов, С. Т. Межрегиональная экономическая интеграция на Северном Кавказе: анализ проблем и перспектив развития / С. Т. Абдулманапов // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2010. – № 4. – С. 80–88.
2. Бакланов, П. Я. Интеграционные и дезинтеграционные процессы на дальнем востоке России / П. Я. Бакланов // Региональные исследования. – 2002. – № 1. – С. 12–19.
3. Батуева, Т. Б. Межрегиональная кооперация на основе соконкуренции как фактор инновационного развития региона / Т. Б. Батуева // Государственное и муниципальное управление : Ученые записки. – 2017. – № 4. – С. 80–84.
4. Власова, Н. Ю. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза / Н. Ю. Власова, Л. Н. Джек // Известия УрГЭУ. – 2010. – № 2 (28). – С. 3–12.
5. Воронина, Т. В. Трансформация линейно-стадиальной модели международной экономической интеграции в эпоху глобализации: причины, формы, последствия / Т. В. Воронина // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 6–3. – С. 539–543.
6. Галазова, С. С. Сравнительный анализ европейского и российского трансграничного регионализма / С. С. Галазова, Е. А. Панфилова, М. А. Биганова // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 11-9. – С. 2003–2009.
7. Глущенко, К. П. Закон единой цены в российском экономическом пространстве / К. П. Глущенко // Прикладная эконометрика. – 2010. – № 1 (17). – С. 3–19.
8. Дмитриева, Т. Е. Основания и условия межрегиональной интеграции Коми – Урал / Т. Е. Дмитриева, А. А. Калинина, В. Н. Лаженцев // Экономика региона. – 2007. – № 2. – С. 106–119.
9. Колодина, Е. А. Роль государства в регулировании межрегиональной интеграции / Е. А. Колодина // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2003. – № 2. – С. 62–68.
10. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po>

organizatsii-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo/. – Загл. с экрана.

11. Ручкин, А. В. Реализация проектов межмуниципального сотрудничества: обзор российской и зарубежных практик / А. В. Ручкин, Н. К. Шеметова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 4 (9). – С. 5–12.

12. Соловьева, И. А. Мировые и российские тенденции городского развития: интеграция, глобализация, конкуренция и кластеризация городов / И. А. Соловьева // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 12 (435). – С. 28–37.

13. Фролов, Д. П. Институционализация межрегиональных взаимодействий в контексте пространственных трансформаций экономики / Д. П. Фролов, Р. С. Мирзоев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 8. – С. 28–36.

14. Фролова, Е. В. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях / Е. В. Фролова, К. И. Мартынова // Материалы Афанасьевских чтений. – 2016. – № 1 (14). – С. 40–48.

15. Чуб, А. А. К вопросу о формировании трансграничных регионов на территории Российской Федерации / А. А. Чуб // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 25. – С. 27–34.

16. Шабашев, В. А. Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе / В. А. Шабашев, В. В. Меркурьев // Наука, образование, общество. – 2015. – № 3 (5). – С. 78–87.

REFERENCES

1. Abdulmanapov S.T. Mezhregionalnaya ekonomicheskaya integratsiya na Severnom Kavkaze: analiz problem i perspektiv razvitiya [Interregional Economic Integration in the North Caucasus: Analysis of Problems and Prospects of Development]. *Regionalnye problemy preobrazovaniya ekonomiki*, 2010, no. 4, pp. 80–88.

2. Baklanov P.Ya. Integratsionnye i dezintegratsionnye protsessy na dalnem vostoке Rossii [Integration and Disintegration Processes in the Far East of Russia]. *Regionalnye issledovaniya*, 2002, no. 1, pp. 12–19.

3. Batueva T.B. Mezhregionalnaya kooperatsiya na osnove sokonkurentsii kak faktor innovatsionnogo razvitiya regiona [Interregional Cooperation on the Basis of Co-competition as a Factor of Innovative Development of the Region]. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski*, 2017, no. 4, pp. 80–84.

4. Vlasova N.Yu., Dzhek L.N. Teoriya i praktika mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v kontekste

regionalnoy politiki Evropeyskogo Soyuza [The Theory and Practice of Intermunicipal Cooperation in the Context of Regional Policy of the European Union]. *Izvestiya UrGEU*, 2010, no. 2 (28), pp. 3–12.

5. Voronina T.V. Transformatsiya lineynostadialnoy modeli mezhdunarodnoy ekonomicheskoy integratsii v epokhu globalizatsii: prichiny, formy, posledstviya [Transformation of Linear-Stage Model of International Economic Integration in the Globalization Era: Reasons, Forms, Consequences]. *Fundamentalnye issledovaniya*, 2014, no. 6–3, pp. 539–543.

6. Galazova S.S., Panfilova E.A., Biganova M.A. Sravnitelnyy analiz evropeyskogo i rossiyskogo transgranichnogo regionalizma [Comparative Analysis of the European and Russian Cross-Border Regionalism]. *Fundamentalnye issledovaniya*, 2014, no. 11–9, pp. 2003–2009.

7. Glushchenko K.P. Zakon edinoy tseny v rossiyskom ekonomicheskom prostranstve [The Law of a Uniform Price in the Russian Economic Space]. *Prikladnaya ekonometrika*, 2010, no. 1 (17), pp. 3–19.

8. Dmitrieva T.E., Kalinina A.A., Lazhentsev V.N. Osnovaniya i usloviya mezhregionalnoy integratsii Komi – Ural [The Bases and Conditions of Interregional Integration of the Komi Republic and the Urals]. *Ekonomika regiona*, 2007, no. 2, pp. 106–119.

9. Kolodina E.A. Rol gosudarstva v regulirovanii mezhregionalnoy integratsii [The Role of State in Regulation of Interregional Integration]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*, 2003, no. 2, pp. 62–68.

10. Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii mezhregionalnogo i mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v sfere realizatsii raskhodnykh polnomochiy i voprosov mestnogo znacheniya (razrabotany Minregionom RF, 2010 g.) [Methodological Recommendations about the Organization of Interregional and Intermunicipal Cooperation in the Sphere of Expenditure Powers and Questions of Local Significance (Worked out by the Ministry of Regional Development of the Russian Federation)]. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty Rossiyskoy Federatsii* [Laws, Codes and Regulatory Legal Acts of the Russian Federation]. URL: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo/>.

11. Ruchkin A.V., Shemetova N.K. Realizatsiya proektov mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva: obzor rossiyskoy i zarubezhnykh praktik [Implementation of Intermunicipal Cooperation Projects: Review of Russian and Foreign Experience]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*, 2014, no. 4 (9), pp. 5–12.

12. Solovyeva I.A. Mirovye i rossiyskie tendentsii gorodskogo razvitiya: integratsiya, globalizatsiya, konkurentsiya i klasterizatsiya gorodov

[Global and Russian Trends in City Development: Integration, Globalization, Competition and Clustering of the Cities]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2016, no. 12 (435), pp. 28-37.

13. Frolov D.P., Mirzoev R.S. Institutsionalizatsiya mezhhregionalnykh vzaimodeystviy v kontekste prostranstvennykh transformatsiy ekonomiki [Institutionalization of Interregional Interactions in the Context of Spatial Transformations of Economy]. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost*, 2011, no. 8, pp. 28-36.

14. Frolova E.V., Martynova K.I. Mezhmunitsipalnoe sotrudnichestvo v sovremennykh rossiyskikh usloviyakh [Intermunicipal Cooperation in Modern Russian

Conditions]. *Materialy Afanasyevskikh chteniy*, 2016, no. 1 (14), pp. 40-48.

15. Chub A.A. K voprosu o formirovanii transgranichnykh regionov na territorii Rossiyskoy federatsii [Forelock to a Question of Cross-Border Regions Formation in the Territory of the Russian Federation]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2011, no. 25, pp. 27-34.

16. Shabashev V.A., Merkuriev V.V. Aglomeratsiya kak instrument organizatsii mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva v regione [Agglomeration as a Tool of Intermunicipal Cooperation in the Region]. *Nauka, obrazovanie, obshchestvo*, 2015, no. 3 (5), pp. 78-87.

Information about the Author

Nikolay V. Gontar, Candidate of Sciences (Geography), Associate Professor, Southern Federal University, Pushkinskaya St., 160, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation, passat01@mail.ru.

Информация об авторе

Николай Владимирович Гонтарь, кандидат географических наук, доцент, Южный федеральный университет, ул. Пушкинская, 160, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, passat01@mail.ru.