

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.9

УДК 332.1, ББК 65.04

© Козлова О.А., Макарова М.Н.

Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории*



**Ольга Анатольевна
КОЗЛОВА**

Институт экономики Уральского отделения РАН
Екатеринбург, Российская Федерация, 620014, ул. Московская, д. 29
E-mail: Olga137@mail.ru



**Мария Никитична
МАКАРОВА**

Институт экономики Уральского отделения РАН
Екатеринбург, Российская Федерация, 620014, ул. Московская, д. 29
E-mail: Maria_makarova87@mail.ru

Аннотация. Цель настоящей статьи состоит в обосновании путей развития института межмуниципального сотрудничества в контексте стратегического планирования на местном уровне. Муниципальные образования в своем большинстве не обладают необходимыми ресурсами для разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития, направленных на комплексное решение всех вопросов местного значения. В то же время анализ проектов стратегического социально-экономического развития некоторых муниципальных образований Свердловской области показал отсутствие заинтересованности территорий в интеграции ресурсов для реализации проектов развития, позволяющих решать общие проблемы на взаимовы-

* Публикация подготовлена в соответствии с планом НИР Института экономики УрО РАН, тема № 0404-2018-0012 в ИСГЗ ФАНО.

Для цитирования: Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 132–144. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.9

For citation: Kozlova O.A., Makarova M.N. Inter-municipal cooperation as an institution of strategic development of territories. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 3, pp. 132–144. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.9

годных условиях. Настоящее исследование обусловлено необходимостью поиска механизмов повышения эффективности стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в условиях ограниченности имеющихся ресурсов. Предложена методическая основа многокомпонентного анализа факторов стратегического развития на базе секторального и территориального взаимодействия муниципальных образований. Оценка потенциала межмуниципального сотрудничества проводится на примере конкретного муниципального образования Свердловской области на основе учета стратегических проектов соседних территорий не только внутриобластного подчинения, но и территорий, административно подчиненных другим субъектам РФ. Показаны проблемы и возможности интегративного взаимодействия муниципальных образований в контексте стратегирования социально-экономического развития. Результаты, представленные в статье, обеспечивают системную основу теоретических и эмпирических исследований факторов социально-экономического развития муниципальных образований. По результатам исследования сделаны выводы о том, что современный уровень социально-экономического развития определяет необходимость межмуниципального сотрудничества по таким приоритетным направлениям, как территориальное и стратегическое планирование, реализация совместных инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, территориальное развитие, стратегическое планирование, качество жизни населения.

Введение

Сравнительно низкие темпы и негативные тренды в социально-экономическом развитии отдельных муниципальных образований зачастую связаны с ограниченностью ресурсов различного рода, отсутствующих на этих территориях и представленных на других. Одним из решений данной проблемы может стать совместное использование ресурсов несколькими муниципалитетами на договорной основе и учет данного вида взаимодействия при разработке стратегии социально-экономического развития территории.

Несмотря на наличие большого объема литературы по вопросам сотрудничества между муниципальными образованиями, разработка стратегий социально-экономического развития, в которых были бы намечены совместные решения социальных, экономических, экологических проблем развития муниципальных образований на основе добровольного межмуниципального сотрудничества, в российской практике реализуется довольно слабо. Таким образом, цель настоящей статьи состоит в обосновании путей развития института межмуниципального сотрудничества в контексте стратегического планирования на местном уровне.

Теория и методология

Под стратегическим планированием в применении к муниципальным образованиям понимается процесс, с помощью которого мест-

ные сообщества «формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов» [1].

В то же время сама по себе стратегия не гарантирует достижения цели, если не задействованы эффективные механизмы ее реализации. При разработке стратегии развития муниципального образования требуется учитывать множество факторов, в том числе интересы населения, бизнеса, а также действующие или еще формирующиеся взаимосвязи: вертикальные – с региональными, федеральными органами управления, а также горизонтальные – с близлежащими муниципальными образованиями [2]. Таким образом, в целях избегания территориальных разногласий стратегические задачи развития муниципального образования необходимо рассматривать в их соотношении с другими муниципальными планами. Кроме того, многочисленные проблемы повседневной жизни муниципальных образований, в силу возложенных на местные органы власти функций, не могут эффективно решаться в условиях ресурсного дефицита, что объективно свидетельствует о необходимости развития различных видов территориальных взаимодействий. В этом плане межмуниципальное сотрудничество как институт территориального взаимодействия предполагает выстраивание тесной связи пространственной организации и

социально-экономического развития муниципальных образований. В связи с этим важным моментом в разработке стратегии социально-экономического развития, на наш взгляд, становятся анализ и учет двух его аспектов (внутреннего и внешнего окружения; *рис. 1*).

Анализ внутреннего окружения связан с определением факторов формирования стратегических направлений социально-экономического развития территории, напрямую не затрагивающих интересы соседних муниципальных образований. На данном этапе разработки стратегии определяется эффективный тип развития на основе учета имеющихся на территории собственных природных, капитальных, трудовых и других ресурсов.

Анализ внешнего окружения связан с определением объективных факторов кооперации и нахождения форм взаимодействия с соседними территориями, что дает возможность совместного решения задач, представляющих обоюдный интерес и ведущих:

- к развитию всех сфер экономики, повышению качества жизни населения взаимодействующих территорий;
- предотвращению возможных негативных последствий, связанных с ресурсной ограниченностью муниципалитетов;

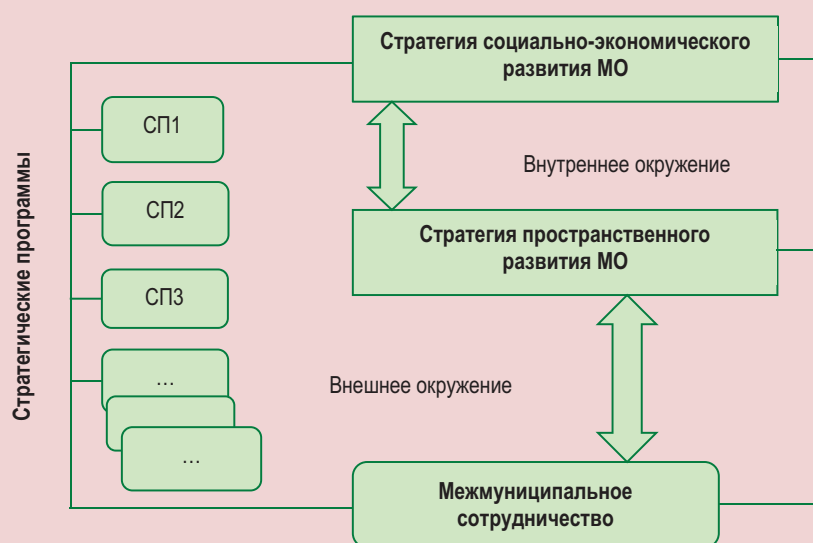
– расширению возможностей нахождения компенсирующих мер по различным направлениям реализации социально-экономической политики.

Многие проблемы повышения эффективности использования института межмуниципального сотрудничества анализируются с точки зрения степени разработанности документов стратегического территориально-пространственного планирования. Данный аспект исследований весьма актуален для отечественной практики территориального планирования, поскольку содержание плана во многом будет зависеть от вовлеченности муниципалитетов в межмуниципальное сотрудничество.

Право местных сообществ на сотрудничество зафиксировано в ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована в России Федеральным законом «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ).

Становление и развитие в России института межмуниципального сотрудничества определены в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в котором закреплены его базовые организационные формы (единое общероссийское

Рис. 1. Взаимосвязь межмуниципального сотрудничества со стратегиями развития муниципальных образований



объединение муниципальных образований, совет муниципальных образований субъекта РФ, межмуниципальные организации, некоммерческие организации муниципальных образований), а также установлен правовой статус форм межмуниципального взаимодействия, в том числе таких, как соглашения и договоры, заключение которых предполагается с целью объединения ресурсов для решения вопросов местного значения, что становится весьма актуальным в современных условиях.

Целевая направленность института межмуниципального сотрудничества в России состоит в повышении устойчивости развития территорий на основе решения местных проблем и снижения зависимости от внешних социально-экономических угроз. Среди сложившихся направлений сотрудничества как наиболее эффективные можно отметить передачу опыта муниципального управления; отстаивание интересов местных сообществ на региональном уровне; оптимизацию ресурсов местных сообществ для решения социально-экономических и экологических задач муниципалитетов [3].

В социально-экономическом плане механизмы межмуниципального сотрудничества позволяют получать более выраженный эффект за счет экономии ресурсов, который может достигаться в результате решения социально-экономических проблем сразу нескольких поселений. Однако некоторые российские и зарубежные авторы отмечают, что в процессе развития межмуниципального сотрудничества могут возникать определенные проблемы: повышение транзакционных издержек, неясность в вопросах компетенции и ответственности в решении конкретных проблем; в ряде случаев возможно ограничение свободы действий субъектов, задействованных в кооперации [4].

В территориальном плане межмуниципальное сотрудничество призвано стимулировать совместное решение задач социально-экономического развития на местах, повышение эффективности использования местных ресурсов, в частности земельных ресурсов [5], и оперативность принятия управленческих решений [6]. Появляется возможность более обоснованно отстаивать интересы территории на региональном и национальном уровне [7].

В плане региональных интересов межмуниципальное сотрудничество, с одной стороны, направлено на преодоление фрагментарности местного самоуправления и стимулирование совместного решения отдельных задач на договорных началах, а также развитие среднего, промежуточного звена местного управления, способного предоставлять необходимые услуги мелким территориальным единицам, особенно расположенным в сельской местности. С другой стороны, это инструмент регионального экономического развития и реализации политики федерального правительства на местах с помощью оказания соответствующей организационной и финансовой поддержки [8]. Ключевыми принципами организации межмуниципального сотрудничества являются сохранение самостоятельности муниципалитетов-членов сотрудничества, политическая и социально-экономическая целесообразность, а также добровольность участия (хотя и не всегда¹).

В.Л. Тамбовцев выделяет четыре типа муниципальных взаимодействий: (1) конкуренцию, (2) кооперацию (сотрудничество), (3) коопконкуренцию (совмещение конкуренции и кооперации), а также такую «предельную» форму взаимодействия, как (4) слияние (объединение) муниципалитетов [9]. Анализируя возможные формы муниципального взаимодействия, автор приходит к выводу, что наиболее перспективным направлением межмуниципального сотрудничества может стать коопконкуренция, где муниципалитеты, с одной стороны, тесно сотрудничают по предоставлению услуг местному населению на взаимовыгодных условиях, а с другой — могут конкурировать за гранты региональных и центральных правительств.

В России среди организационных форм межмуниципального сотрудничества преобладают договорные (обеспечение совместного оказания услуг населению и возможность передачи полномочий другому муниципалитету или межмуниципальному объединению) и ассоциативные (выполнение преимущественно представительских, координационных и совещательных функций). Координационным со-

¹ Так, например, в Италии все коммуны, расположенные в горных районах, должны входить в горные сообщества, границы которых устанавливаются властями региона [8].

ветом по содействию созданию региональных советов и единого общероссийского объединения муниципальных образований, образованным в 2005 г., были разработаны модельные документы (учредительный договор, устав) и рекомендации о методах, сроках и формах создания советов муниципальных образований. Таким образом, произошло институциональное оформление системы межмуниципального сотрудничества на государственном уровне [10].

В настоящее время в России действует ряд межмуниципальных ассоциаций, среди которых выделяются Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и др. Кроме того, в большинстве субъектов Российской Федерации созданы советы муниципальных образований. Казалось бы, развитие данных институтов показывает перспективность межмуниципального сотрудничества по таким направлениям, как территориальное и стратегическое планирование, реализация совместных инфраструктурных и инвестиционных проектов, обустройство территории и пр., однако в целом их функционирование носит скорее информационно-разъяснительный, чем практический характер [7].

Вместе с тем реальное использование организационно-хозяйственных форм сотрудничества может позволить муниципалитетам реализовывать амбициозные инвестиционно-инфраструктурные проекты, направленные на реализацию стратегий социально-экономического развития кооперирующихся муниципальных образований.

Как отмечается в ряде исследований, развитие межмуниципального хозяйственного сотрудничества в форме хозяйственных обществ в России препятствуют противоречия между положениями законодательства о местном самоуправлении и нормами гражданского законодательства, а также недостаток специальной правовой регламентации форм такого сотрудничества [11; 12]. Кроме того, в качестве одной из причин, затрудняющих становление и развитие организационно-хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества, отмечается отсутствие достаточных финансовых средств и опыта муниципальных служащих в данной сфере [9; 13].

В европейских странах институт межмуниципального сотрудничества активно развивается по двум основным направлениям. С одной стороны, развиваются горизонтальные связи (большинство европейских стран), с другой – выстраивается вертикаль сотрудничества между различными уровнями территориального управления (например, Испания, Австралия) [6]. Существуют примеры развития сетевых форм межмуниципального сотрудничества, вовлекающих не только местные власти, региональное и национальное правительство, но и различные общественные структуры. Широко распространена такая форма сотрудничества, как совместная администрация, интегрирующая действия отдельных муниципалитетов в новой организации, которой они совместно управляют [14].

В Германии актуальны публично-правовые и целевые соглашения [15]. Основная сфера их применения – эксплуатация общественных сооружений – объектов культуры, спорта, коммунального хозяйства. В Дании несколько небольших муниципалитетов могут заключать соглашения с одним крупным, что дает им возможность покупать у него необходимые услуги по более выгодной цене. Еще один вид межмуниципальной кооперации представлен в виде компаний (кооперативных обществ, товариществ, фирм с ограниченной ответственностью и пр.). Как и в Германии, кооперация особенно предпочтительна в сфере предоставления коммунальных услуг [16].

Результаты зарубежных исследований межмуниципального сотрудничества, его преимуществ и недостатков показывают, что использование данного института в практике муниципального управления имеет определенные ограничения, обусловленные, во-первых, действием административного ресурса, нежеланием управленческого персонала заниматься вопросами выстраивания отношений сотрудничества, а также отсутствием компетенций в данной сфере [9], во-вторых, областью его применения, характеризующейся, как правило, значительными финансовыми вложениями и попаданием в зону влияния нескольких муниципалитетов. В этом плане наибольшее развитие получили совместные компании, занимающиеся коммунальной и дорожной инфраструктурой, проекты, связанные с развити-

ем туризма, пространственного планирования территорий, а также реализация региональных проектов. Из преимуществ сотрудничества выделяются расширение возможностей получать финансирование от региона, экономия на затратах и совместное представительство муниципальных интересов в вышестоящих органах управления [17]. Наряду с достоинствами, отмечаются и недостатки, связанные с отсутствием эффективных механизмов координации финансирования совместных стратегических проектов, что сдерживается многими факторами (отсутствием достаточной законодательной базы, финансовых стимулов у представителей различных уровней власти, людских ресурсов, времени и идей и т.п.).

Одновременно уделяется значительное внимание поиску путей дальнейшего развития межмуниципального сотрудничества. Например, в некоторых публикациях отмечается, что, несмотря на имеющиеся разработки, касающиеся местной экологической политики и устойчивого развития на региональном уровне, существуют значительные проблемы в организации на добровольной основе межмуниципального сотрудничества по решению экологических вопросов [18]. В этой связи весьма актуальным представляется направление исследований по разработке концептуальных основ анализа факторов, определяющих организацию территориальных взаимодействий, прежде всего, через формирование ориентированных на человека институтов. Другие результаты исследований добровольного формирования межмуниципальных коалиций, проведенного в период с 1995 по 2002 г. по данным 1056 муниципалитетов французской Бретани, позволили авторам прийти к выводу, что принятие муниципалитетом решения о сотрудничестве в предоставлении местных общественных благ зависит от решений, принимаемых его соседями [19].

На наш взгляд, авторами был сделан весьма важный вывод о том, что вероятность развития сотрудничества с соседними муниципалитетами намного выше, если последние уже занимаются предоставлением каких-либо совместных общественных благ на местном уровне. Данный факт может свидетельствовать о том, что функциональное сотрудничество в боль-

шей степени вероятности возникнет из-за так называемой имитирующей мотивации и в то же время будет слабо мотивировано административным выравниванием социально-экономического положения муниципалитетов, т.е. данный вид взаимодействия должен не нагнетаться сверху, а инициироваться самими муниципалитетами.

Методический инструментарий

Для обоснования путей развития института межмуниципального сотрудничества в контексте стратегического планирования на местном уровне использованы тексты стратегий социально-экономического развития ряда муниципальных образований Свердловской области. Оценка потенциала межмуниципального сотрудничества проводится методами многокомпонентного анализа факторов стратегического развития с учетом секторального и территориального взаимодействия муниципальных образований. Для этого использованы методы компаративного анализа, контент-анализа документов социально-экономического развития, методика локализации социально-экономического пространства, а также элементы форсайт-прогнозирования. На примере ГО Красноуфимск Свердловской области обосновываются перспективы формирования института межмуниципального сотрудничества с учетом стратегических проектов соседних территорий не только внутриобластного подчинения, но и территорий, административно подчиненных другим субъектам РФ.

Результаты и обсуждение

В рамках проведения экспертной оценки проектов стратегий социально-экономического и пространственного развития двадцати муниципальных образований Свердловской области, в котором участвовали авторы данной статьи в феврале 2018 г., был выявлен ряд проблем по их разработке. В большинстве случаев проекты стратегических документов свидетельствуют о слабом представлении администрациями муниципальных образований цели и задач пространственного развития. Из 20 муниципальных образований только два (городские округа Красноуфимск и Малышевское) представили видение своего развития в условиях реализации в перспективе транспортных проектов, которые дадут возможность развития

этих территорий. Так, например, в разработке стратегии Красноуфимска учтена перспектива строительства высокоскоростной магистрали Екатеринбург–Казань, в условиях реализации которого планируется формирование социально-экономического пространства Красноуфимска как «транспортно-логистических ворот Свердловской области».

Во многих стратегиях цель не отражает сущности пространственного развития и повторяет цель социально-экономического развития муниципального образования. Но, самое важное, абсолютно все проекты стратегий не учитывают возможностей и угроз, связанных с перспективами развития соседних территорий, с которыми они имеют общий каркас расселения, отсутствует понимание необходимости анализировать нормативно-правовые документы территориального и отраслевого планирования, содержащие информацию о планах развития территорий, о проектах, планируемых к реализации как на уровне близлежащих муниципальных образований, так и на уровне области. Механизмы пространственного развития рас-

крыты формально и не отражают особенностей развития муниципальных образований. Во всех анализируемых проектах стратегий отсутствует такой институт развития, как межмуниципальное сотрудничество.

Для определения методической основы оценки перспектив развития муниципального образования, базирующегося на выстраивании отношений между соседними муниципальными образованиями, нами, в качестве примера, взят городской округ (ГО) Красноуфимск Свердловской области, как имеющий наиболее удачный проект стратегии пространственного развития.

Городской округ имеет общие административные границы не только с внутриобластными муниципальными образованиями, но и расположен в непосредственной близости от территорий других регионов (Пермский край и Республика Башкортостан).

Экономическое пространство ГО Красноуфимск состоит из муниципальных образований, расположенных в пределах возможной ежедневной маятниковой миграции. Их краткая характеристика приведена в *табл. 1*.

Таблица 1. Экономическое пространство городского округа Красноуфимск Свердловской области*

Название МО, центральный населенный пункт, регион	Расстояние до г. Красноуфимск, км	Численность населения МО в 2016 г., тыс. чел.	Отрасли специализации экономики МО
ГО Красноуфимск, г. Красноуфимск, Свердловская область	0	39,3	Социальная сфера, пищевая промышленность, транспорт, обрабатывающая промышленность
МО Красноуфимский округ, Натальинск, Свердловская область	20	26,0	Сельское хозяйство
Ачитский ГО, Ачит, Свердловская область	26	16,0	Сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, торговля
Октябрьский МР, Октябрьский, Пермский край	54	28,1	Строительство, сельское хозяйство
Артинский ГО, Арти, Свердловская область	59	27,9	Сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность
Суксунский МР, Суксун, Пермский край	78	19,6	Обрабатывающая промышленность, здравоохранение, сельское хозяйство
Мечетлинский МР, Большеустьикинское, Республика Башкортостан	91	23,0	Сельское хозяйство, пищевая промышленность, энергетика
Бисертский ГО, Бисерть, Свердловская область	103	10,0	Сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность
Кунгурский МР, Пермский край	127	42,1	Сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, туризм
ГО г. Кунгур, Пермский край	127	66,2	Пищевая промышленность, производство гипсовых изделий, строительство, транспорт и связь

Окончание таблицы 1

Название МО, центральный населенный пункт, регион	Расстояние до г. Красноуфимск, км	Численность населения МО в 2016 г., тыс. чел.	Отрасли специализации экономики МО
Дуванский МР, Месягутово, Республика Башкортостан	140	30,9	Пищевая промышленность, сельское хозяйство, энергетика, добыча сырой нефти, лесная промышленность
Аскинский МР, Аскино, Республика Башкортостан	149	18,9	Энергетика, пищевая промышленность, строительство, сельское хозяйство
Нижнесергинский МР, Нижние Серьги, Свердловская область	149	40,5	Металлургическое производство, производство машин и оборудования
МО г. Екатеринбург, Свердловская область	202	1455,9	Промышленность; социальная сфера; административно-управленческая сфера; финансы; операции с недвижимостью; торговля, строительство, энергетика
г. Пермь, Пермский край	208	1048,0	Обрабатывающая промышленность, энергетика, транспорт и связь, операции с недвижимостью, строительство, торговля, IT, социальная сфера
г. Уфа, Республика Башкортостан	369	1126,1	Обрабатывающая промышленность, энергетика, транспорт, строительство

* ГО – городской округ, МР – муниципальный район.

Принятие во внимание возможностей межмуниципального сотрудничества при разработке стратегий развития обусловлено необходимостью сглаживания влияния негативных последствий трудовой маятниковой миграции на социально-экономическое состояние отдельных муниципальных образований.

Уровень маятниковой миграции между территориями в первую очередь определяется таким фактором, как транспортная доступность. При учете затрат времени на перемещение из одного пункта в другой выделяется, как правило, три пояса транспортной доступности [20, с. 63–68]. На основе критерия времени, затрачиваемого на поездку, в экономическом пространстве Красноуфимска можно выделить следующее поясное распределение муниципальных образований.

В первый пояс (30 мин или 50–55 км) вошли три муниципальных образования: МО Красноуфимский округ, Ачитский городской округ Свердловской области и Октябрьский муниципальный район Пермского края. Перечисленные муниципальные образования имеют меньшую по сравнению с Красноуфимском численность населения, более низкий уровень доходов и более высокий уровень регистрируемой безработицы (рис. 2 и 3). В структуре экономики этих территорий преобладает сельское хозяйство. Анализ инвестиционных паспортов

муниципальных образований свидетельствует о том, что на ближайшую перспективу на этих территориях не запланированы какие-либо крупные инвестиционные проекты, предусматривающие создание новых рабочих мест (см. табл. 2). Таким образом, муниципальные образования первого пояса выполняют роль поставщиков трудовых ресурсов для Красноуфимска, а также являются активными потребителями услуг социальной сферы, предоставляемых организациями города.

Второй пояс (1 час или 100–110 км) включает четыре муниципальных образования: Артинский и Бисертский ГО Свердловской области, а также Суксунский муниципальный район Пермского края и Мечетлинский муниципальный район Республики Башкортостан. Эти территории имеют меньшую численность населения, более низкий уровень доходов и более высокий (Артинский ГО, Суксунский МР) или сопоставимый (Мечетлинский МР, Бисертский ГО) уровень регистрируемой безработицы (см. рис. 2 и 3). В экономике этих территорий представлено не только сельское хозяйство, но и отрасли обрабатывающей промышленности, а также курортно-санаторные услуги (Суксунский МР) и энергетика (Мечетлинский МР).

Таким образом, муниципальные образования второго пояса являются поставщиками трудовых ресурсов для Красноуфимска. В то же

Рис. 2. Характеристика рынков труда муниципальных образований, составляющих экономическое пространство городского округа Красноуфимск

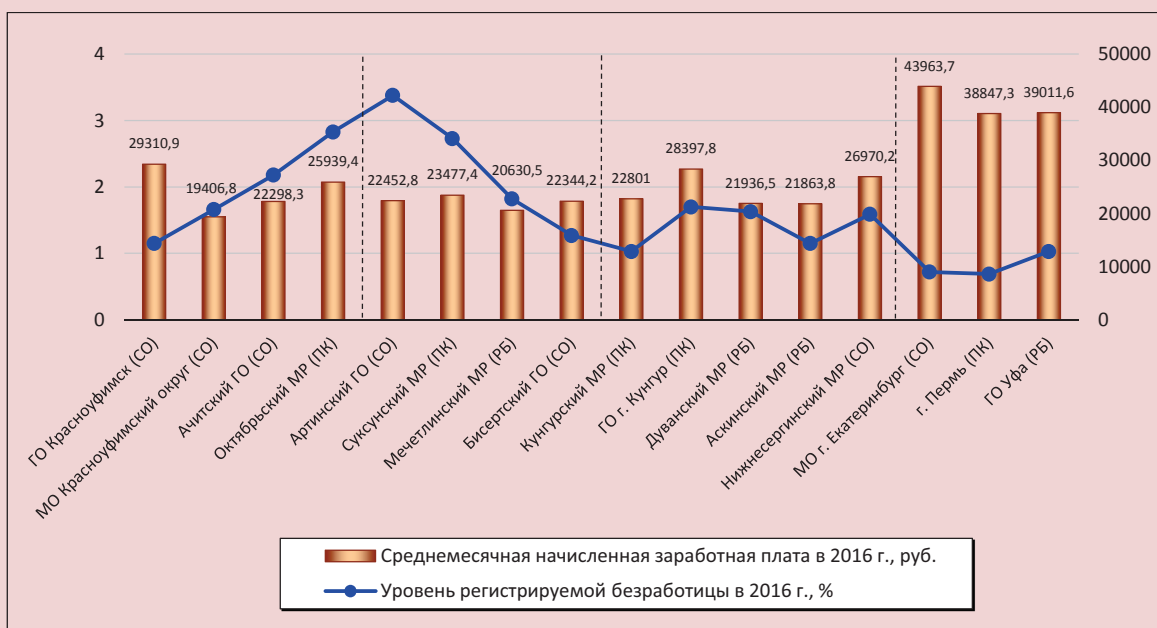
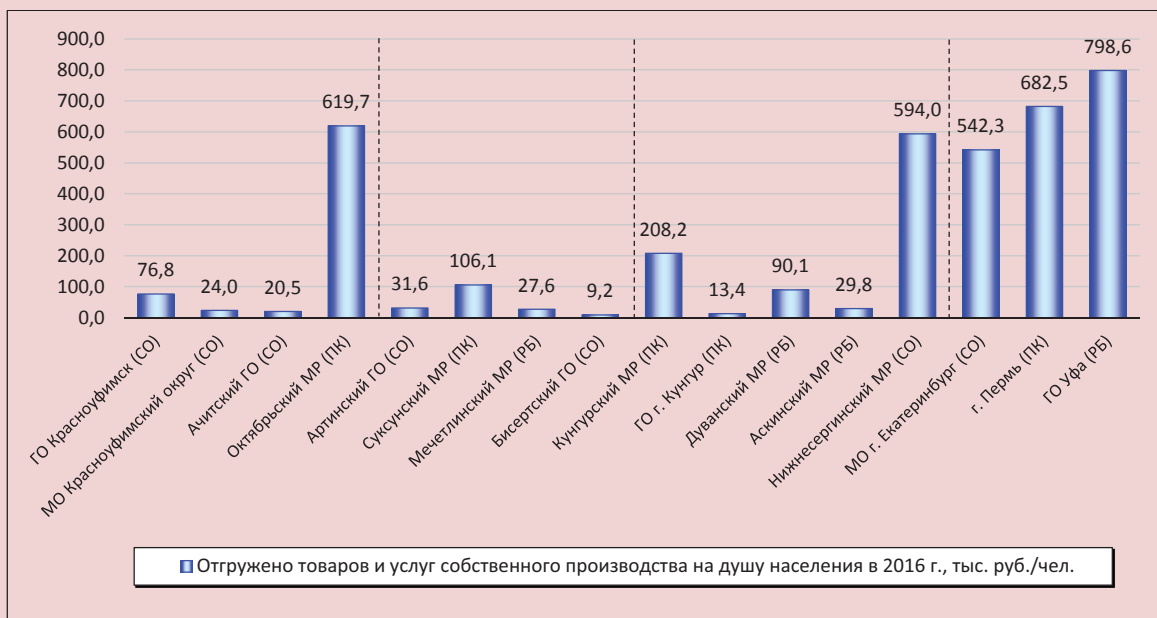


Рис. 3. Характеристика экономического развития муниципальных образований, составляющих экономическое пространство городского округа Красноуфимск



время на территориях данных муниципалитетов предполагается довольно широкий спектр инвестиционных проектов, реализация которых будет демонстрировать возможность создания на

этих территориях новых рабочих мест (табл. 2), что, весьма вероятно, сформирует угрозу оттока рабочей силы из Красноуфимска в активно развивающиеся территории.

Таблица 2. Перспективные инвестиционные проекты в экономическом пространстве городского округа Красноуфимск*

Название МО, регион	Расстояние до г. Красноуфимск, км	Перспективные инвестиционные проекты
Суксунский МР, Пермский край	78	Лечебно-оздоровительный туризм (санаторий «Кача»)
Бисертский ГО, Свердловская область	103	Строительство ФОК, транспортно-логистического центра; кирпичного завода; деревообрабатывающего завода; цеха по переработке с/х продукции; скважины по добыче газа
ГО г. Кунгур, Пермский край	127	Тематический парк «Небесная деревня»; чаеразвесочная фабрика; туристический кластер
Аскинский МР, Республика Башкортостан	149	Создание производства с полным циклом переработки древесины; строительства горнолыжного комплекса на территории Кубиязовского сельсовета
Нижнесергинский МР, Свердловская область	149	Строительство цементного завода; запуск газо-поршневой электростанции; строительство ФОК «Триумф»
г. Екатеринбург, Свердловская область	202	Строительство зоопарка, дворца водных видов спорта, культурно-просветительского центра «Эрмитаж-Урал», центра литья и термообработки; создание мультипрофильного туристско-рекреационного комплекса «Екатеринбург–Европа–Азия»
г. Пермь, Пермский край	208	Проект «Развитие инновационного территориального кластера ракетного двигателестроения «Технополис «Новый Звездный»»; кластер «Фотоника» (разработка и производство отдельных приборов на основе фотонных интегральных микросхем)
г. Уфа, Республика Башкортостан	369	Организация серийного производства вертолетных двигателей типа ВК-2500; спорткомплекс «Белая река», три плавательных комплекса, несколько торговых и деловых центров; завод по производству кабельной продукции; гемодиализный центр; Научно-технологический парк ГУП «Институт нефтехимпереработки Республики Башкортостан» и др.
* СО – Свердловская область, ПК – Пермский край, РБ – Республика Башкортостан, ГО – городской округ, МР – муниципальный район.		

Население муниципальных образований второго пояса – это потенциальный потребитель услуг социальной сферы, представленной в Красноуфимске. Однако областные центры (Екатеринбург и Пермь), расположенные на таком же удалении от перечисленных муниципальных образований, находятся в значительно более выгодном положении, чем Красноуфимск, в плане привлекательности для потребителей по различным видам услуг.

Третий пояс (1,5 часа или 150 км) включает 5 муниципальных образований: Кунгурский муниципальный район, ГО Кунгур, Аскинский муниципальный район (Пермский край), Дуванский муниципальный район (Республика Башкортостан), а также Нижнесергинский муниципальный район (Свердловская область). Три из пяти муниципалитетов имеют сопоставимую численность населения, один муниципалитет значительно уступает по численности населения, еще один значительно превосходит по численности населения ГО Красноуфимск

(см. табл. 1). На всех территориях уровень доходов сопоставим или незначительно ниже, чем в ГО Красноуфимск, а регистрируемая безработица находится примерно на одном уровне (см. рис. 2). Также стоит отметить, что три из пяти муниципалитетов третьего пояса имеют существенно более высокие результаты экономического развития (см. рис. 3).

Экономика этих территорий представлена сельским хозяйством, различными отраслями обрабатывающей промышленности, добывающей промышленностью, энергетикой, транспортом, строительством и туризмом (см. табл. 1). В перспективе здесь предусмотрена реализация нескольких крупных инвестиционных проектов, обеспечивающая создание новых рабочих мест: создание туристического кластера, строительство горнолыжного комплекса, цементного завода и др. (см. табл. 2) Таким образом, третий пояс экономического пространства ГО Красноуфимск обладает значительным потенциалом притягивания трудовых ресурсов из города.

На наш взгляд, для понимания всей картины формирования социально-экономического пространства ГО Красноуфимск целесообразно выделить еще четвертый пояс (свыше 200 км), в котором представлены города-миллионники – центры регионов, на границе которых расположен данный округ (Свердловская область, Пермский край, Республика Башкортостан). За счет существенно более высокого уровня оплаты труда и более емкого рынка труда эти города являются значимыми точками притяжения в экономическом пространстве Красноуфимска как для его трудовых ресурсов, так и для потребителей услуг социальной и торгово-развлекательной сфер. На перспективу такая тенденция сохранится в связи с реализацией большого числа инвестиционных проектов, обеспечивающих активное экономическое и социальное развитие городов-миллионников в четвертом поясе экономического пространства ГО Красноуфимск.

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости при разработке муниципальных стратегий учета множества факторов, влияющих на процессы формирования и развития экономического пространства Красноуфимска. Его границы зависят как от временных и транспортных затрат на поездки в близлежащие муниципальные образования, так и от возможной смены функциональной роли Красноуфимска на «реципиента», «конкурента» или «донора»

трудовых ресурсов, инвестиций, социальных или торгово-сервисных услуг (рис. 4).

Учет ролевых функций муниципального образования, выделенных на примере Красноуфимска Свердловской области, позволит, на наш взгляд, разработать более качественный стратегический документ территориального планирования на основе использования института межмуниципального сотрудничества, выгодного всем субъектам социально-экономического пространства.

Уже сегодня в проекте Стратегии социально-экономического развития ГО Красноуфимск заявлена реализация двух проектов пространственного развития. Во-первых, как было сказано выше, это участие в строительстве высокоскоростной магистрали Екатеринбург–Казань, что позволит решить инфраструктурные проблемы территории и сформировать еще одну отрасль специализации – транспортно-логистические услуги. Во-вторых, это формирование Красноуфимской агломерации, обеспечивающей синергетический эффект от совместного решения социально-экономических задач группой муниципальных образований. Однако реализация данных проектов требует тщательной проработки моделей межмуниципального сотрудничества, а также заключения соответствующих договоров и соглашений, которые на сегодняшний день отсутствуют.

Рис. 4. Типология взаимодействий ГО Красноуфимск с муниципальными образованиями, составляющими его экономическое пространство



Заключение

В заключение следует подчеркнуть, что предложенный в статье методический подход к факторному анализу перспектив развития муниципальных образований на основе учета стратегических проектов соседних территорий расширяет возможности их социально-экономического развития, повышения связности социально-экономического и территориального пространства, дает объективную оценку

потенциала межмуниципального сотрудничества. Дальнейшие исследования в области построения эффективных интегративных схем взаимодействия муниципальных образований в контексте социально-экономического и пространственного развития должны занять достойное место в проблематике формирования методологии комплексной системы стратегического планирования муниципального и регионального развития.

Литература

1. Шамарова Г.М. Разработка стратегического плана развития муниципального образования: инструменты, методика, практика // Практика муниципального управления. 2014. № 2. С. 15–25.
2. Антипин И.А., Казакова Н.В. Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Том 17. № 8. С. 1011–1026. doi: 10.18334/rp.17.8.35119
3. Петроградская А.А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Вестник Самарского университета. Серия: История. Педагогика. Филология. 2010. № 5 (79). С. 256–262.
4. Власова Н.Ю., Джек Л.Н. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза // Известия УрГЭУ. 2010. № 2(28). С. 26–31.
5. Serrano J., Demaziere C. The statute of suburban land in spatial planning: the influence of intermunicipal cooperation // Revue d'économie régionale et urbaine. Issue 4. Pp. 737–765. doi: 10.3917/revu.164.0737
6. Курочкин А.В. Сетевые формы регионального и местного управления // Ars Administrandi. 2011. № 1. С. 105–112.
7. Победин А.А. Перспективы межмуниципального сотрудничества при развитии городских агломераций: опыт зарубежных стран и России // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2013. № 4. С. 43–48.
8. Черкасов А.И. Развитие межмуниципального сотрудничества как альтернатива укрупнению местных сообществ в зарубежных странах // Государство и право. 2016. № 2. С. 71–78.
9. Tambovtsev V.L. Inter-municipal interactions in an economic analysis framework // Terra economicus. Vol. 15, Issue 3. Pp. 19–31. doi: 10.23683/2073-6606-2017-15-3-19-31
10. Коняшкин В.В. Исторические аспекты развития межмуниципального сотрудничества в России // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2 (октябрь). С. 47–52.
11. Серебренникова А.С. Межмуниципальное сотрудничество: проблемы дефиниции и организационно-правовых форм // Сибирский юридический вестник. 2004. № 2. С. 32–34.
12. Штеменко К.С., Маслова В.О. Проблемы экономического развития средних городов и способы их решения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2012. № 1 (120). Вып. 21/1. С. 51–55.
13. Гутникова Е.А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития // Экономические и социальные перемены: факторы, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24). С. 218–230.
14. Бутова Т.В., Пухова М.М., Шукин И.А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // Управленческие науки. 2013. № 3. С. 4–15.
15. Граф И.В. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: опыт правового регулирования в зарубежных странах // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2006. № 1. С. 150–156.
16. Пиндт Х. Столетний опыт кооперации в Дании // Российская муниципальная практика. 2009. № 8. С. 17–21.
17. Rus P., Nared J., Wojnec S. Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana urban region // Acta geographica slovenica-geografski zbornik. 2018. Vol. 58. Issue 2. Pp. 47–61. doi: 10.3986/AGS.4830
18. Lintz G.A. Conceptual Framework for Analyzing Inter-municipal Cooperation on the Environment // Regional Studies. Vol. 50. Issue 6. Pp. 956-970. doi: 10.1080/00343404.2015.1020776

19. Di Porto E., Parenti A., Paty S., Abidi Z. Local government cooperation at work: a control function approach // Journal of economic geography Vol.17. Issue 2. Pp. 435–463. doi: 10.1093/jeg/lbw008
20. Пространственная организация социально-трудовых систем: генезис и проблемы развития: кол. монография / отв. ред. О.А. Козлова. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 206 с.

Сведения об авторах

Ольга Анатольевна Козлова – доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра исследований социоэкономической динамики, Институт экономики Уральского отделения РАН; профессор кафедры, Уральский экономический университет (620014, Российская Федерация, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; e-mail: Olga137@mail.ru)

Мария Никитична Макарова – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, Российская Федерация, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29; e-mail: Maria_makarova87@mail.ru)

Kozlova O.A., Makarova M.N.

Inter-Municipal Cooperation as an Institution of Strategic Development of Territories

Abstract. The purpose for the article is to substantiate the ways of developing the institution of inter-municipal cooperation in the context of strategic planning at the local level. Most municipal units do not have the necessary resources to develop and implement plans and programs for social and economic development aimed at the integrated solution of all local issues. At the same time, the analysis of projects on strategic socio-economic development of some municipal units in the Sverdlovsk Oblast demonstrates the territories' disinterest in resource integration for implementing development projects to solve common problems on mutually beneficial terms. The present study is the result of the need to seek mechanisms to increase the efficiency of socio-economic development of municipal units amid limited resources. The authors propose a methodical basis of the multicomponent analysis of strategic development factors based on sectoral and territorial cooperation of municipal units. The assessment of the potential of inter-municipal cooperation is carried out on the example of a specific municipal unit in the Sverdlovsk Oblast taking into account the strategic projects of neighboring territories of both internal subordination and territories administratively subordinated to other constituent entities in Russia. The problems and possibilities of integrative interaction of municipal units in the context of socio-economic development strategy are shown. The presented results provide a systematic framework for theoretical and empirical studies of factors in socio-economic development of municipal units. According to the research results, the current level of socio-economic development determines the need for inter-municipal cooperation in priority areas such as territorial and strategic planning, implementation of joint infrastructures and investment projects.

Key words: inter-municipal cooperation, territorial development, strategic planning, quality of life.

Information about the Authors

Ol'ga A. Kozlova – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Socio-Economic Performance Research Center, Institute of Economics, the Ural Branch of Russian Academy of Sciences; Professor at the Department, Ural State University of Economics (29, Moskovskaya Street, Ekaterinburg, 620014, Russian Federation; e-mail: Olga137@mail.ru)

Maria N. Makarova – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Institute of Economics, the Ural Branch of Russian Academy of Science (29, Moskovskaya Street, Ekaterinburg, 620014, Russian Federation; e-mail: Maria_makarova87@mail.ru)

Статья поступила 10.04.2018.