

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Научная статья

УДК 338.142.2

Институты межтерриториального взаимодействия: перспективы для Тувы?¹**Владимир Л. Берсенёв**

Институт экономики УрО РАН, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра экономической теории, Екатеринбург, Россия, colbers@bk.ru

Аннотация. Межтерриториальное экономическое взаимодействие – особый феномен, к изучению которого экономисты, правоведаы и историки приступили относительно недавно. Между тем, система институтов, регулирующих отношения либо конкуренции, либо сотрудничества между регионами или между муниципальными образованиями складывалась в России на протяжении всех десятилетий реализации современной экономической реформы. В статье раскрываются особенности формирования нормативно-правовой базы межтерриториального взаимодействия в контексте тяготения создаваемых институтов либо к иерархии, либо к гетерархии. Особое внимание уделяется такому неформальному институту, как доверие в межрегиональных и межмуниципальных отношениях. Выражена надежда, что опыт межтерриториального взаимодействия может быть востребован и в Республике Тыва.

Ключевые слова: региональная экономическая политика, межрегиональная (межмуниципальная) конкуренция, межрегиональное (межмуниципальное) сотрудничество, институты, иерархия, гетерархия, доверие в экономике

Для цитирования: Берсенёв В. Л. «Институты межтерриториального взаимодействия: перспективы для Тувы?» // Азиатские исследования: история и современность. 2023. №1 (5). С. 140-158. DOI: 24412/2782-6139-2023-5-140-158

Institutions of Interterritorial Interaction: Prospects for Tuva?**Vladimir L. Bersenev**

Institute of Economics of the Ural Branch of RAS, Dr. of Sci. (History), Leading Researcher of Center of Economics, Yekaterinburg, Russia, colbers@bk.ru

¹ Статья подготовлена в соответствии с планом НИР Института экономики УрО РАН, тема № 0327-2021-0006.

Abstract. Inter-territorial economic cooperation is a special phenomenon, the study of which economists, jurists and historians have started relatively recently. Meanwhile, the system of institutions regulating relations either competition or cooperation between regions or between municipal formations took shape in Russia during the decades of the implementation of modern economic reform. The article reveals the features of the formation of regulatory bases of interterritorial interaction in the context of both hierarchical and heterarchical institutions. Particular attention is paid to such an informal institution as trust in interregional and intermunicipal relations. Hopefully the experience of interterritorial cooperation may be in demand in the Republic of Tyva.

Keywords: regional economic policy, interregional (intermunicipal) competition, interregional (intermunicipal) cooperation, institutions, hierarchy, heterarchy, confidence in the economy

For citation: Bersenev, V. L. (2023) "Institutes of Interterritorial Interaction: Prospects for Tuva?" // Asian Studies: History and Modernity, no.1 (5), p. 140-158. DOI: 24412/2782-6139-2023-5-140-158

К вопросу о категории «межтерриториальное взаимодействие»

Для регионалистики является аксиомой утверждение, что регионы (области, провинции, вилайеты etc.) образуют единую страну, а муниципальные образования (города, районы, уезды и волости etc.) – соответствующие регионы. Отсюда одним из принципов реализации региональной политики становится согласование интересов центральной власти, с одной стороны, и территориальных образований разного уровня – с другой. Более конкретизированной формой реализации данного принципа можно назвать установку на выравнивание уровней социально-экономического развития регионов. Такая цель, в частности, присутствовала уже в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», утверждённых в 1996 г.²

Предполагалось поэтапно создавать условия для укрепления в регионах собственной экономической базы для повышения благосостояния населения, обеспечить рационализацию систем расселения и т.д. Впрочем, следует иметь в виду, что в тот момент наиболее приоритетной целью оставалось преодоление центробежных тенденций, поэтому основным инструментом реализации региональной политики становились федеральные целевые программы развития территорий и отраслей с долевым государственным финансированием, а инициативы субъектов Федерации и, тем более, муниципальных образований в качестве самостоятельного феномена не рассматривались. В лучшем случае, предлагалось расширять полномочия регионов в сферах совместного с Центром ведения, обеспечить унификацию регионального законодательства и приведение его в соответствие с федеральным, а

² Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст.2756.

также, как ни странно, содействовать «активизации международных экономических связей регионов Российской Федерации». Между тем в аналогичной активизации нуждались контакты между и субъектами Федерации, и муниципальными образованиями для решения проблем общего характера.

Даже по прошествии более чем двадцати лет в «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», утверждённых в 2017 г.³, сотрудничество регионов и муниципальных образований не рассматривалось в качестве инструмента решения существующих на местах проблем. Впрочем, при этом признавалось, что в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации по-прежнему сохраняются существенные различия.

Иными словами, в рамках нормативных актов, регулирующих региональную политику в Российской Федерации, межтерриториальное взаимодействие не воспринимается как приоритетное направление деятельности органов власти и управления. Однако практика свидетельствует, что контакты между территориями различного уровня имеют долгую историю, а активизация процессов их институционального оформления приходится на период начала современной экономической реформы в 1990-е гг. Более того, в России сложилась целая совокупность исследовательских центров, изучающих различные аспекты межтерриториального взаимодействия [Берсенёв 2022].

Примечательно, что территории как акторы экономической деятельности стали объектом анализа не только в институтах РАН экономического профиля (ИЭ РАН, ИЭ УрО РАН, ИПРЭ РАН и др.), но и в ряде высших учебных заведений (Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Институт региональной экономики при Удмуртском государственном университете, Волгоградский государственный технический университет и др.) и в независимых исследовательских учреждениях, например, в Институте региональных экономических исследований и Институте экономики города. Всё это свидетельствует о несомненной актуальности вопросов организации межтерриториального взаимодействия.

Если обобщить результаты исследований, проводившихся в данных центрах, то можно отметить следующие общепризнанные положения:

1. Взаимодействие между территориями может принимать форму как сотрудничества, так и конкуренции.

³ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст.637.

2. Межтерриториальное взаимодействие осуществляется как по горизонтали, так и по вертикали.

3. Институциональное обеспечение взаимодействия между регионами и между муниципальными образованиями имеет свои отличительные особенности.

Сочетание сотрудничества и конкуренции в рамках межтерриториального взаимодействия объяснялось следующим образом. Политика конкурентного сосуществования территорий имеет компромиссный характер. Она основана на поисках разумного баланса интересов и взаимоприемлемых соглашений регионов и/или муниципальных образований в едином экономическом пространстве.

В данном случае будет уместна аналогия из сферы естественных наук. Считается, что видовое разнообразие растений и живых существ подчинено действию «закона Гаузе» или принципа конкурентного исключения: «Два вида, занимающие одну и ту же экологическую нишу, не могут устойчиво сосуществовать». Объясняется это зависимостью, согласно которой число видов, устойчиво сосуществующих со стационарными численностями, не может превышать числа лимитирующих эти виды плотностно-зависимых факторов. Впрочем, эмпирические наблюдения далеко не всегда подтверждают эту закономерность («парадокс планктона», «парадокс луга»). Однако «гипотеза нейтральности» С. П. Хаббела опровергает эти парадоксы, поскольку «виды могут жить бок о бок, если они не различаются экологически, а наоборот – очень близки», но только при условии очень низкой концентрации лимитирующих ресурсов. Об этом же свидетельствует и «модель Лотки-Вольтерра», согласно которой виды сосуществуют, если для обоих видов внутривидовая борьба является более напряжённой, чем межвидовая⁴.

Отсюда регионы и муниципальные образования могут сосуществовать и одновременно бороться за ресурсы, если ни один из них не обладает каким-либо значимым (тотальным) преимуществом. Показательным примером действия «гипотезы нейтральности» в этом случае может служить сосуществование небольших населённых пунктов, входящих в городскую агломерацию. Более того, конкурирующие территории заинтересованы в том, чтобы борьба между ними находилась в регулируемом русле, основывалась на принятии конкурентами общих правил взаимодействия, то есть была «институционально оформленной». Как утверждает В. В. Радаев, существование конкуренции в сколь-либо долгосрочной перспективе предполагает,

⁴ Принцип конкурентного исключения. Электронный ресурс. URL: <http://elementy.ru/trefil/48?context=21458&discuss=48> (дата обращения: 31.03. 2023).

помимо установления формальных законодательных норм, наличие встроенных институциональных ограничений, сдерживающих краткосрочные экономические интересы, которые вырабатываются самими участниками рынка и включают санкции за нарушение правил «честной конкуренции» [Радаев 2003, с.59].

Собственно говоря, и в более широком плане признаётся, что конкуренция как движущая сила экономического развития не отменяет тенденции к установлению кооперационных связей между соперничающими субъектами хозяйствования. На этой основе была разработана концепция доверительного взаимодействия и сотрудничества между конкурентами, а для обозначения такого сотрудничества было предложено использовать термин «коопетиция» (COOPETITION от COOperation и comPETITION). Впрочем, А. А. Мальцев предпочитает использовать термин «коокуренция» (признавая, что этот термин в научный оборот ввёл Р.Дж. Ноорда в 1993 г.) – в качестве новой реальности мировой экономики [Мальцев 2019]. Однако «коокуренция» в данном случае представляет собой всего лишь попытку своеобразного перевода термина «коопетиция» на русский язык при сохранении его смыслового значения.

Дальнейшее развитие теория коопетиции получила в одноимённой монографии А. Бранденбургера и Б. Нейлбаффа, вышедшей в 1996 г. Авторы предлагали трактовать бизнес не как войну или мир, а в качестве своеобразной игры [Brandenburger, Nalebuff 1996, p. 11]. В таком случае иногда лучший способ добиться успеха – это дать возможность преуспеть другим. На неизбежность перехода от установок на конкурентную борьбу к стратегиям, ориентированным на сотрудничество, тогда же указывал Дж.Ф. Мур [Moog 1996].

Отечественные экономисты не могли остаться в стороне от этой «игры в дефиниции». В частности, Б.С. Жихаревич предложил использовать два русскоязычных термина, расширяющих содержание данного феномена – «сотруенцию» и «соткуренцию» [Жихаревич 2011]. Разница между ними определяется преобладанием либо сотрудничества, либо конкуренции. Соответственно, в сотруенции больше сотрудничества, чем конкуренции, а в соткуренции – больше конкуренции, чем сотрудничества.

Концепция коопетиции/коокуренции (сотруенции/соткуренции) вполне применима и к сфере межтерриториальных отношений, если под таковым понимать особый феномен – конкурентное сосуществование как форму проявления взаимодействия территорий.

Вертикальный тип отношений предполагает выстраивание определённой иерархии, исходя из разного статуса, потенциала и прочих характеристик взаимодействующих территорий. В методологическом плане традиция ранжирования территорий, вплоть до противопоставления отдельных регионов как антагонистов в рамках общих политико-экономических процессов, восходит к парадигме «центр – периферия», развивавшейся И. Валлерстайном, Ф. Броделем и другими сторонниками трактовки цивилизации как совокупности разного рода мирохозяйственных систем.

Отечественные учёные предлагают рассматривать взаимодействие через механизм, получивший определение «экономического ядра» [Дедов 1998; Павлов, Шишкин 1996; и др.]. В частности, К. В. Павлов [Павлов 2009] отмечал, что первопричинами формирования «экономического ядра» являются ограниченность ресурсов и возможностей, а также количество нерешённых проблем и их острота. Отсюда межтерриториальное взаимодействие выступает в качестве условия реализации антикризисных мер в рамках общей региональной политики.

Исследования, охватывающие и вертикальный, и горизонтальный тип взаимодействия территорий, осуществляют сотрудники Центра экономической теории Института экономики УрО РАН. На основе анализа дуалистической природы территории, предстающей одновременно и как мегапредприятие, и как мегатовар со своей потребительной стоимостью, раскрывается специфика межрегиональных и межмуниципальных экономических отношений в рамках конкурентного сотрудничества [Важенин, Важенина 2017; Важенина, Важенин 2020; и др.].

В свою очередь, в Институте региональных экономических исследований основное внимание уделяется не конкуренции, а сотрудничеству как форме межтерриториального взаимодействия по горизонтали [Ростанец, Кабалинский, Зворыкина 2020]. Такого рода сотрудничество между регионами должно наполняться конкретным содержанием в сферах управления, стратегического планирования, инвестиционной деятельности и социальной политики [Ростанец, Топилин, Зворыкина 2020].

Однако наряду с этим признаётся, что процессы межрегионального и межмуниципального сотрудничества развиваются фактически параллельно и без необходимой координации. Более того, пока себя оправдывают только механизмы консультационно-информационного взаимодействия [Ростанец, Топилин, Бурак 2015, с. 23-24]. Соответственно, перед исследователями встают задачи по разработке

теоретических основ и содействию формированию методической и нормативно-правовой базы данного явления и на том, и на другом уровне.

Отсюда цель данной статьи – выявить особенности нормативно-правового и даже шире – институционального регулирования процессов межтерриториального взаимодействия в Российской Федерации. Объектом анализа выступает совокупность нормативных актов и организационных механизмов, обеспечивающих деловые контакты как между регионами, так и муниципальными образованиями, а предметом – возникающие при этом политические и экономические отношения. В качестве конкретно-исторического материала, иллюстрирующего межтерриториального взаимодействия на уровне эмпирии, используется опыт Екатеринбургской агломерации.

Превратности метода

Выявление институциональных особенностей протекания процессов, составляющих содержание межтерриториальных взаимодействий, невозможно без уточнения того, что в данном случае понимается под категорией «институт». В отечественных энциклопедических словарях и справочниках можно обнаружить до шести вариантов толкования этого термина – от учебного заведения вообще до Смольного института

Более того, в рамках такого направления экономической мысли, как институционализм, также трудно найти однозначно воспринимаемое определение базовой категории. Хотя считается, что основателем этого оригинального учения был Т. Веблен, ещё в конце XIX в. предложивший своё понимание института как экономической категории («Всякую социальную общность можно рассматривать как производственный или экономический механизм, структура которого складывается из того, что называется социально-экономическими институтами» [Веблен 1984, с. 204]), сама идея существования неких факторов, влияющих извне на хозяйственную деятельность, бытовала и ранее. В частности, К. Маркс ещё в 1846 г. в письме П. В. Анненкову утверждал, что «наши общественные институты являются продуктами человеческого развития» [Маркс 1962, с. 406], а наиболее пытливые историки экономических учений находят корни институционализма у итальянского мыслителя эпохи перехода к Новому времени Дж. Вико [Вико 1994].

Однако к эпохе глобальной трансформации политических и социально-экономических основ российского общества гораздо более применимо определение института, данное идейным лидером неоинституционализма Д. Нортом. Акцентируя внимание на

нормативном характере данного явления, он утверждал: «Институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [North 1989, p.1320].

В таком контексте выявление и анализ институциональных особенностей различных проявлений межтерриториальных взаимодействий требуют использования возможностей, присущих методам историко-правовой науки. В данном случае речь идёт и об истории государства и права, и об истории политических и правовых учений, поскольку практикуемые в рамках этих дисциплин аналитические подходы практически идентичны. По крайней мере, специальные методы историко-правового анализа [Егорова 2016, с.27-30] позволяют раскрыть процесс становления и эволюции институциональных основ любой социально-экономической системы. При этом особое место среди них занимает историко-генетический метод, отражающий причинно-следственные связи объекта и предмета исследования в ретроспекции любой продолжительности. Тем самым можно осуществить научную реконструкцию какого-либо ряда событий, принимаемых при этом решений и др., для характеристики форм межтерриториального взаимодействия в привязке к конкретному пространственно-временному континууму.

Дополняют этот подход общенаучные методы, и в первую очередь – метод абстрактно-логического анализа, позволяющий структурировать изучаемые процессы и явления через различные классификации. В числе оснований для классификации многообразия межтерриториальных связей можно использовать отношения зависимости и подчинения, по-особому трактуемые в теории гетерархии Д. Старка [Старк 2001]. По его мнению, в гетерархических системах преобладают отношения взаимозависимости, минимальной степени иерархичности и организационной гетерогенности, а противостоят им иерархические системы, основанные на административном подчинении нижестоящих уровней организации вышестоящим.

Е. В. Каргаполова и Н. В. Дулина адаптировали данную теорию к особенностям региональной политики, отмечая, что такое противопоставление не носит исключительно антагонистический характер [Каргаполова, Дулина 2019]. К примеру, соотношение гетерархии и иерархии в рамках административно-территориального устройства российского пространства характеризуется гармоничным сочетанием элементов той и другой системы. С одной стороны, иерархические принципы организации необходимы социокультурному пространству

России для сохранения целостности. С другой стороны, неизбежная для страны с огромной территорией дифференцированность пространства будет актуализировать гетерархический потенциал самоорганизации «снизу» [Каргаполова, Дулина 2019, с.75-76].

Тем самым в методическом плане формы межтерриториального взаимодействия можно рассматривать как тяготеющие либо к иерархической, либо гетерархической системе. Соответственно, институты, регулирующие весь спектр таких отношений, не просто получают политико-правовое обоснование, но и выстраиваются в качестве упорядоченной совокупности.

Специфика институтов межтерриториального взаимодействия

Диалектика гетерархического и иерархического подхода к регулированию межтерриториальных отношений предполагает, что его основу составляют институты различного уровня – от федеральных законов до межрегиональных и межмуниципальных договоров и соглашений. Приоритеты при этом определяются, исходя из политической конъюнктуры, а не экономической целесообразности.

Соответственно, взаимодействие между субъектами Федерации в 1990-е гг. строилось на базе договорных отношений, а государство лишь стремилось обеспечить этому процессу легитимное оформление. В первой половине 1990-х гг. были учреждены восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, представлявших практически всю территорию России. Федеральный центр отреагировал на эту массовую инициативу регионов сначала несколькими подзаконными актами⁵, и только в 1999 г. – законом «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»⁶.

Вопрос об эффективности и результативности деятельности ассоциаций экономического взаимодействия на протяжении 1990-х

⁵ Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей в осуществлении радикальной экономической реформы: Указ Президента РСФСР от 11 ноября 1991 г. № 194 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 47. Ст.1596; О некоторых вопросах организации деятельности добровольных объединений (Ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1993 г. № 918 // Собрание актов Президента и Правительства РСФСР. 1993. № 39. Ст.3614.

⁶ См.: Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 51. Ст.6286.

годов остаётся дискуссионным, хотя надо признать, что данный институт по-своему способствовал преодолению центробежных тенденций и налаживанию диалога между регионами и Москвой. Вместе с тем была выявлена определённая закономерность, заключающаяся в том, что гетерархическая система для реализации своего организационного потенциала нуждается в длительном периоде политической стабильности. Однако на рубеже 1990-2000-х годов нарастающая турбулентность и в политике, и в экономике актуализировала необходимость мобилизации возможностей иерархической системы применительно к организации межтерриториального взаимодействия.

Главным шагом по дополнению капитала взаимодействия территорий потенциалом административного ресурса стало учреждение в 2000 г. института Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах⁷. Помимо восстановления и укрепления «вертикали власти» на них возлагалась обязанность организовывать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями. Сотрудничество полпредов с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия предусматривало, прежде всего, разработку программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа.

В этих условиях ассоциации экономического взаимодействия стали утрачивать роль координирующих органов при реализации межрегиональных программ и проектов, сохранив за собой только контроль за совместной деятельностью, остающейся в сфере исключительного ведения субъектов Федерации. После учреждения Советов при Полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах в марте 2005 г.⁸ ассоциации утратили даже номинальный статус консультативно-совещательных органов, помогающих аппарату полпреда налаживать взаимодействие между регионами, входящими в федеральный округ. Тем самым можно признать, что на уровне субъектов Федерации потенциал иерархической

⁷ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст.2112.

⁸ См.: О советах при полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 13. Ст.1139.

системы по организации межрегионального взаимодействия превзошёл потенциал гетерархической системы.

Институты межмуниципального взаимодействия также формально тяготели к иерархии. Достаточно сказать, что основы такого взаимодействия были закреплены в международном правовом акте – Европейской хартии местного самоуправления⁹, к которой в 1998 г. присоединилась и Россия. Помимо юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований, Хартия закрепляла право органов местного самоуправления сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес (ст.10).

Россия выполнила это требование, приняв в октябре 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰. Если требование повсеместно учредить советы муниципальных образований субъекта Российской Федерации, а также создать единое общероссийское объединение муниципальных образований несло в себе черты «инициативы сверху», то ряд иных положений, содержащихся в ст.8 закона, был призван инициировать самостоятельные действия со стороны самих муниципальных образований. В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могли создаваться межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации. В этих же целях органы местного самоуправления получили право заключать договоры и соглашения, то есть реализовывать потенциал гетерархической системы.

Тем самым сложилась совокупность институтов, регулирующих межтерриториальное взаимодействие, в зависимости от принадлежности к иерархической или гетерархической системе образующая следующую матрицу (рис. 1)

⁹ См.: Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст.4466.

¹⁰ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.

Рис. 1

**Матрица соотношения институтов сотрудничества
в иерархических и гетерархических системах**

Уровень сотрудничества		
Система	Субъекты Федерации	Муниципальные образования
Иерархия	Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах; Межрегиональные программы социально-экономического развития	Советы муниципальных образований субъектов Федерации
Гетерархия	Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия	Межмуниципальные ассоциации и союзы; Договоры о сотрудничестве по конкретным направлениям

Однако практика показала, что потенциал гетерархической системы, несмотря на свою внешнюю привлекательность, особенно со ссылками на зарубежный опыт межтерриториального взаимодействия, не вызвал соответствующей «инициативы снизу». К концу 2000-х годов только 2,2 % муниципальных образований участвовало в деятельности совместных хозяйственных обществ [Фролова, Мартынова 2016, с.45]. Экспертные опросы показывали, что, по мнению респондентов, межмуниципальные связи в период социализма были развиты лучше [Фролова, Мартынова 2016, с.45].

Аналитики увидели основные причины столь низкой активности муниципальных образований в вопросах налаживания совместной хозяйственной деятельности в коллизиях, свойственных действующему законодательству [Правовое обеспечение, 2009]. К примеру, согласно ст.69 Закона о местном самоуправлении межмуниципальные хозяйственные общества могли создаваться в форме либо закрытого (непубличного) акционерного общества, либо общества с ограниченной ответственностью. Но в иных нормативных актах, в частности – в Федеральном законе «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ¹¹, муниципальные образования могут учреждать только открытые (публичные) акционерные общества (п.4 ст.7). Кроме того, был выявлен и ряд других ограничений, не позволяющих органам

¹¹ Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст.1.

территориальным власти и управления осуществлять взносы в уставный капитал учреждаемых ими хозяйственных обществ.

Доверие: возможности неформального института

Наряду с этим существует и ещё одна причина нежелания муниципалитетов вступать в прямые хозяйственные связи как со своими партнёрами, так и с органами власти и управления субъектов Федерации. Как бы это странно не звучало, но муниципальные образования в вопросах, связанных с передачей в общее пользование каких-либо финансовых средств или имущества, не всегда доверяют друг другу.

В то же время надо признать, что не всеми доверие рассматривается как дефиниция, имеющая отношение к экономической науке. В частности, Ю. В. Веселов утверждает, что «в современной экономической науке ... нет места для такой категории, как “доверие”. Экономисты относят доверие сразу к сфере чувств, а чувства не являются предметом экономики» [Веселов 2013, с.186]. Кстати, и в экономических энциклопедиях, словарях и справочниках термин «доверие» также отсутствует. Это можно объяснить в том числе и тем, что доверие не подлежит количественной оценке в каких-либо числовых показателях. Однако институционалисты, оперирующие не столько числами, сколько смыслами, находят доверию место среди экономических категорий. В частности, Дж. Ходжсон напоминает: «Доверие и связанные с ним другие, не подлежащие контракту ценности не просто эффективны и удобны; даже рыночная система, ввиду присущих ей сложности и неопределённости, в принципе не может без них функционировать» [Ходжсон 2003, с. 246].

Таким образом, можно констатировать, что там, где доверие включается в систему экономических отношений, сотрудничество хозяйствующих субъектов может обеспечить получение ожидаемых результатов. В этом смысле интересна история формирования Екатеринбургской городской агломерации (ЕГА) – от формального объединения до начала реализации конкретных проектов межмуниципального значения.

Екатеринбург – столица Уральского федерального округа и Свердловской области, крупный промышленный, научный, образовательный, культурный и т.д. центр и даже претендент на звание «третьей столицы России», но в административно-территориальном смысле это – муниципальное образование больших размеров, окружённое более мелкими муниципальными образованиями. «Схема территориального планирования Свердловской области»,

соответственно, включает в себя так называемую «Екатеринбургскую систему расселения», а внутри неё – собственно Екатеринбургскую городскую агломерацию. Она включает в себя 18 населённых пунктов, преимущественно – городских округов, при этом Екатеринбург занимает всего лишь 8,7 % площади агломерации, на которой проживает 67,0 % населения ЕГА (по состоянию на 1 января 2021 г.)¹².

Однако изначально агломерация существовала скорее номинально, нежели реально, хотя определённые процессы сближения близлежащих населённых пунктов с большим городом наблюдались постоянно. Более того, ещё в начале 2000-х годов, когда разрабатывался «Стратегический план развития Екатеринбурга» [Стратегический план 2010], тогдашний мэр города А. М. Чернецкий выдвинул идею включить в его состав Арамилёвский, Берёзовский, Верхнюю Пышму и Среднеуральск. Эти небольшие города-спутники уже к тому времени практически слились с Екатеринбургом, и довольно-таки большой процент их населения работал в областном центре. Однако главы администраций данных населённых пунктов выступили против этого начинания, будучи к тому же поддержанными жителями. Вряд ли они руководствовались изречением Г. Ю. Цезаря (в версии Плутарха): «Лучше быть первым в провинции, чем вторым в Риме», но утрата статуса самостоятельного муниципального образования, действительно, могла привести к отмене ряда льгот и для городов, и для населения.

Ещё одна попытка активизировать процессы межмуниципального взаимодействия в 2010 г. также не имела успеха, и дело сдвинулось с мёртвой точки только после того, как все населённые пункты, формально относящиеся к ЕГА, получили заверения, что они сохраняют свою самостоятельность как муниципальные образования. Тем самым доверие из абстракции превратилось в один из инструментов преобразования агломерации в реальное объединение. В ноябре 2022 г. была учреждена некоммерческая организация «Ассоциация муниципальных образований “Екатеринбургская городская агломерация”», а в феврале 2023 г. Екатеринбургская городская дума приняла соответствующие решения, предусматривающие практическое оформление нового объединения (вопросы бюджета, структура органов управления и др.)

Следует отметить, что в ассоциацию вошли только 14 из 18 муниципальных образований, формально относимых к ЕГА. Очевидно,

¹² Екатеринбургская агломерация. Электронный ресурс. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.

администрации четырёх городских округов взяли паузу на размышления, чтобы оценить главные декларируемые преимущества агломерации на практике – оптимизацию финансово-экономических, логистических и иных процессов, предотвращение принятия дублирующих решений и т.д.

В числе первоочередных проблем, которые муниципалитеты собираются решать совместно, выделяется транспортная, что вполне естественно. Помимо строительства новых дорог, соединяющих города агломерации с Екатеринбургом и между собой, особо выделяется проект строительства наземного метро. Кстати, подземное метро в Екатеринбурге имеется, но оно состоит всего из одной линии с девятью станциями. Наземное метро будет представлять собой гораздо более разветвлённую транспортную сеть. Впрочем, и другие бизнес-проекты межмуниципального значения также ждут своей реализации.

Этот опыт может быть востребован и в Республике Тыва. Не секрет, что многие муниципальные образования получают дотации из республиканского бюджета, и эта ситуация не представляется уж слишком благостной. Во-первых, для муниципалитетов, длительное время сидящих на «дотационной игле», характерна пусть и медленная, но – деградация местного хозяйственного комплекса по причине отсутствия мотивации к саморазвитию. Во-вторых, сам механизм межбюджетных отношений находится в прямой зависимости от колебаний конъюнктуры в социально-экономической и/или политической сферах, поэтому поток траншей из бюджетов более высокого уровня не может быть вечным по определению. В-третьих, межмуниципальное соперничество за внимание и благосклонность республиканских органов власти и управления отнюдь не способствует налаживанию межмуниципального сотрудничества.

Между тем практика показывает, что такого рода сотрудничество, даже не являясь панацеей от всех бед, помогает решать некоторые проблемы. Пусть и в условиях несовершенного законодательства, однако на базе взаимного доверия, муниципальные образования могут осуществлять инфраструктурные проекты межрайонного значения, развивать рекреационные зоны и, в конце концов, создавать совместные предприятия различного профиля. Что ж касается нормативно-правовой базы межмуниципального взаимодействия, то её следует развивать и далее, хотя это – забота не столько органов местного самоуправления, сколько - региональных и федеральных органов власти и управления.

Литература:

1. Берсенёв 2022 – Берсенёв В. Л. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество в России: обзор // История и современное мировоззрение. 2022. № 4. С.25-32.
2. Важенин, Важенина 2017 – Важенин С. Г., Важенина И. С. Эволюция территориальной конкуренции и сотрудничества территорий // Журнал экономической теории. 2017. № 1. С.82-93.
3. Важенина, Важенин 2020 – Важенина И. С., Важенин С. Г. Конкурентное сотрудничество территорий в современном экономическом пространстве // Экономика региона. 2020. Т.16. Вып. 2. С.406-419.
4. Веблен 1984 – Веблен Т. Теория праздного класса. М.: Прогресс. 1984. 367 с.
5. Веселов 2013 – Веселов Ю. В. Институциональное и сетевое доверие как экономические категории // Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. 2013. С.186-203.
6. Вико 1994 – Вико Дж. Основания новой науки об общей природе наций. М.-К.: REFL-book, ИСА. 1994. 656 с.
7. Дедов 1998 – Дедов Л. А. Развитие хозяйственных систем: методы оценки и анализа. Екатеринбург: УрО РАН. 1998. 195 с.
8. Егорова 2016 – Егорова О.А. Функции исторических и логических методов в юридическом познании // Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law. 2016. Vol.16. № 2. P.26-35.
9. Жихаревич 2011 – Жихаревич Б. С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотруенции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С.3-14.
10. Каргаполова, Дулина 2019 – Каргаполова Е.В., Дулина Н.В. Модернизация региона как гетерархической системы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2019. – Т.11. – № 1. – С.70-86.
11. Мальцев 2019 – Мальцев А.А. Коокуренция – новая реальность современной мировой экономики // Журнал экономической теории. – 2019. – Т.16. – № 3. – С.346-351.
12. Маркс 1962 – Маркс К. П.В. Анненкову, 28 декабря 1846 г. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – Изд. 2-е. – Т.27. – С.401-412.
13. Павлов 2009 – Павлов К.В. Ядро экономических систем и эффективная хозяйственная политика. – М.: Магистр, 2009. – 191 с.
14. Павлов, Шишкин 1996 – Павлов К.В., Шишкин М.И. Теория экономического ядра. – Ижевск: Удмуртия, 1996. – 92 с.
15. Правовое обеспечение 2009 – Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом: Дискуссионный клуб Института экономики города // Городское управление. – 2009. – № 8. – С.51-63; № 9. – С.71-81.
16. Радаев 2003 – Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 328 с.
17. Ростанец, Топилин, Бурак 2015 – Ростанец В.Г., Топилин А.В., Бурак П.И. Проблема консолидации процессов межрегионального и межмуниципального экономического сотрудничества: возможные подходы к исследованию // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 7. – С.22-27.

18. Ростанец, Кабалинский, Зворыкина 2020 – Ростанец В.Г., Кабалинский А.И., Зворыкина Т.И. Межрегиональная кооперация и сотрудничество в процедурах стратегического планирования устойчивого развития субъектов Российской Федерации // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. – 2020. – № 3. – С.109-115.
19. Ростанец, Топилин, Зворыкина 2020 – Ростанец В.Г., Топилин А.В., Зворыкина Т.И. Межрегиональная кооперация как основа устойчивого развития макрорегионов России // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. – 2020. – № 2. – С.102-108.)
20. Старк 2001 – Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах // *Экономическая социология*. – 2001. – Т.2. – № 2. – С.115-132.
21. Стратегический план 2010 – Стратегический план развития Екатеринбурга. – Екатеринбург: Б.и., 2010. – 279 с.
22. Фролова, Мартынова, 2016 – Фролова Е.В., Мартынова К.И. Межмуниципальное сотрудничество в современных российских условиях // *Материалы Афанасьевских чтений*. – 2016. – № 1. – С.40-48.
23. Ходжсон 2003 – Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории. – М.: Дело, 2003. – 464 с.
24. Brandenburger, Nalebuff 1996 – Brandenburger A.M., Nalebuff B.J. Co-opetition. – N.Y.: Currency Doubleday, 1996. – xiv, 290 p.
25. Moor 1996 – Moor J.F. The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems. – N.Y.: Harper Business, 1996. – 324 p.
26. North 1989 – North D. Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction // *World Development*. – 1989. – Vol.17, № 9. – P.1319-1332.

References:

1. Bersenev, V. L. (2022) “Mezhregional’noe i mezhmunitsipal’noe sotrudnichestvo v Rossii: obzor” [Interregional and Inter-Municipal Cooperation in Russia: Review], *History and modern Perspectives*, 4, p.25-32. (In Russ.).
2. Vazhenin, S. G., Vazhenina, I. S. (2017) “Evolutsia territorial’noi konkurentsii i sotrudnichestva territoriy” [The Evolution on the Territorial Competition and Interterritorial Cooperation, *Zhurnal ekonomicheskoi teorii*, no. 1, p.82-93. (In Russ.).
3. Vazhenina I.S., Vazhenin S.G. (2020) “Konkurentnoe sotrudnichestvo v sovremennom ekonomicheskom prostranstve” [Competitive Cooperation in modern Economic Area], *Ekonomika regiona*, vol.16, issue 2, p.406-419. (In Russ.)
4. Veblen T. (1984) “Teoria prazdnogo klassa” [The Theory of the leisure Class. An economic study of Institution]. – Moskva, Progress, 367 p. (In Russ.)
5. Veselov Yu.V. (2013) “Instiyutsional’noe i stsvoe doverie kak ekonomicheskie kategorii” [Institutional and network trust as economic categories // *Trust and mistrust in the context of the development of civil society*], Moskva, Publishing house of the National Research University Higher School of Economics, p.186-203. (In Russ.)
6. Vico G. (1994) “Osnovaniya novoi nauki ob obshchei prirode veshchei” [Principi di scienza nuova d’ intorno alla natura della nazioni; Foundations of a new science of the general nature of nations], Moskva-Kiyev, REFL-book, 656 p. (In Russ.)
7. Dedov L.A. (1998) “Razvitiye khozyaistvennykh system: metody otsenki i analiza” [Development of economic systems: methods of evaluation and analysis], Yekaterinburg, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 195 p. (In Russ.)

8. Yegorova O.A. (2016) Funktsii istoricheskikh i logicheskikh metodov v yuridicheskom poznanii" [Functions of historical and logical methods in legal knowledge], Bulletin of the South Ural State University. Ser. law. Vol.16,- No. 2, p.26-35. (In Russ.)
9. Zhikharevich B.S. (2011) "Strategicheskoye planirovaniye kak factor stimulirovaniya regional'noi sotruentsii" [Strategic planning as a factor stimulating regional sotruentsia], Region: ekonomika i sociologia, 1, p.3-14. (In Russ.)
10. Kargapolova Ye.V., Dulina N.V. (2019) "Modernizatsiya regiona kak geterarkhicheskoi sistemy" [Modernization of the region as a heterarchic system], Economic and social changes: facts, trends, forecast, Vol.11, No. 1, p.70-86. (In Russ.)
11. Mal'tsev A.A. (2019) "Kookurentsia – novaya real'nost' sovremennoi mirovoi ekonomiki" [Coopetition – the New Reality of Global Modern Economy], Zhurnal ekonomicheskoi teorii, vol.16, issue 3, p.346-351. (In Russ.)
12. Marx K. (1962) "P.V. Annenkovu, 28 dekabria 1846 g. " [To P.V. Annenkov, 28 december 1846], Marx K., Engels F. Soch., 2-e izd., vol.27. p.401-412. (In Russ.)
13. Pavlov K.V. (2009) "Yadro ekonomicheskikh sistem i effektivnaya khozyaistvennaya politika" [The core of the system: its essence and structure], Moskva, Magistr, 191 p. (In Russ.)
14. Pavlov K.V., Shishkin M.I. (1996) "Teoriya ekonomicheskogo yadra" [Theory of the economic core], Izhevsk, Udmurtiya, 92 p. (In Russ.)
15. (2009) "Pravovoye obespecheniye i praktika osushchestvleniya razlichnykh form mezhmunitsipal'noi kooperatsii v Rossii i za rubezhom: Diskussionnyi klub" [Legal support and practice of implementing various forms of inter-municipal cooperation in Russia and abroad: Discussion Club of the Institute of Urban Economics], Gorodskoye upravlenie [City Administration], 8, p.51-63; 9, p.71-81. (In Russ.)
16. Radayev V.V. (2003) "Sotsiologiya rynkov: k formirovaniyu novogo napravleniya" [Sociology of markets: towards the formation of a new direction], Moskva, GU VSHE, 328 p, (In Russ.)
17. Rostanets V.G., Topilin A.V., Burak P.I. (2015) "Problema konsolidatsii protsessov mezhregional'nogo i mezhmunitsipal'nogo ekonomicheskogo sotrudnichestva: vozmozhnyiepodkhody k issledovaniyu" [Problem of consolidation of processes of interregional and inter-municipal economic cooperation: possible approaches to research], Problemy teorii i praktiki upravleniya, 7, p.22-27. (In Russ.)
18. Rostanets V.G., Kabalinskij A.I., Zvorykina T.I. (2020) "Mezhregional'naya kooperatsiya i sotrudnichestvo v protsedurakh strategicheskogo planirovaniya ustoichivogo razvitiya subiektov Rossiyskoi Federatsii" [Interregional cooperation and cooperation in procedures of strategic planning of sustainable development of subjects of the Russian Federation], Fundamental'nyie i prikladnyie issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki, 3, p.109-115. (In Russ.)
19. Rostanets V.G., Topilin A.V., Zvorykina T.I. (2020) "Mezhregional'naya kooperatsiya kak osnova ustoichivogo razvitiya makroregionov Rossii" [Interregional cooperation as a basis for sustainable development of Russia's macro-regions], Fundamental'nyie i prikladnyie issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki, 2, p.102-108. (In Russ.)
20. Stark D. (2001) "Geterarkhiya: neodnoznachnost' aktivov i organizatsiya raznoobraziya v postsotsialisticheskikh stranakh" [Ambiguous Assets for Uncertain Environments. Heterarchy in Postsocialist Firms], Ekonomicheskaya sotsiologiya, vol.2, issue 2, p.115-132. (In Russ.)
21. Strategic plan for the development of Yekaterinburg (2010), Yekaterinburg, 279 p. (In Russ.)
22. Frolova Ye.V., Martynova K.I. (2016) "Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v

sovremennykh ekonomicheskikh usloviyakh” [Inter-municipal cooperation in modern Russia], Materials of Afanasiev readings, 1, p.40-48. (In Russ.)

23. Hodgson G.M. (2003) “*Ekonomicheskaya teoriya i instituty: Manifest sovremennoi institutsional’noi ekonomicheskoi teorii*” [Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics], Moskva, Delo, 464 p. (In Russ.)

24. Brandenburger A.M., Nalebuff B.J. (1996) *Co-opetition*, N.Y., Currency Doubleday, xiv, 290 p.

25. Moor J.F. (1996) *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, N.Y., Harper Business, 324 p.

26. North, D. (1989) *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*, World Development, vol.17, issue 9, p.1319-1332.

Сведения об авторе:

Берсенёв Владимир Леонидович, доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики УрО РАН, 620014, г. Екатеринбург, Российская Федерация, ул. Московская, д.29.

e-mail: colbers@bk.ru

РИНЦ Author ID: 149729

Information about the author:

Vladimir L. Bersenev, Dr. of Sci. (History), Professor, Leading Researcher in the Institute of Economics of the Ural Branch of RAS, 620014, Yekaterinburg, Russian Federation, Moskovskaya str., 29

e-mail: colbers@bk.ru

ORCID: 0000-0002-3554-6965

@Берсенёв В. Л. 2023
