А.А. Румянцева

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РУМЯНЦЕВА Алевтина Александровна – соискатель ученой степени кандидата политических наук кафедры национальных и федеративных отношений РАГС (e-mail: vekexpo69@mail.ru)

Аннотация. *Анализируются модели сотрудничества субъектов Российской Федерации по вертикали и горизонтали. Обращается внимание на инновационную модель социально-экономического развития перспективных отраслей; на кластерную политику в регионе как стержневую в региональной социально-экономической интеграции.*

Ключевые слова: *региональная социально-экономическая интеграция, развитие межмуниципального сотрудничества, кластерная политика.*

Формирование и укрепление правового государства гарантирует эффективное действие законов и охрану интересов граждан, юридических лиц, всех государственных органов и организаций, местного самоуправления, государства и общества в целом. Дело не сводится только к принятию законов и иных правовых актов в данной сфере, хотя это очень важно. Прежде всего, актуален сам по себе вопрос необходимости разработки стратегий регионального развития. Без учета особенностей регионов не может быть эффективной общеэкономической политики, поэтому определение стратегических перспектив развития территорий является одним из залогов высоких темпов экономического роста в стране в целом. Вместе с тем регионы не существуют изолированно, их экономика является частью экономики страны, поэтому в той или иной степени необходима координация как федеральных и региональных решений, так и стратегий развития соседних регионов. В России уже есть опыт согласования на федеральном уровне программ социально-экономического развития регионов и в меньшей степени стратегий регионального развития. Этот опыт формирует различные подходы построения модели сотрудничества субъектов Федерации, иначе говоря, образца построения межрегионального сотрудничества при посредничестве федеральных органов власти[1].

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность передачи органами исполнительной власти по соглашению с исполнительной

[1] См.: Проблемы становления гражданского общества в России : материалы научного семинара. – Вып. 5. – М., 2004.

властью субъектов РФ осуществления своих полномочий, и наоборот. Главным в федерализме является не абсолютное тождество субъектов Федерации, а их единство в многообразии и разумное распределение полномочий и ответственности. Это необходимо для дальнейшего развития и укрепления социально-экономических связей между регионами. При установлении объема компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления целесообразно действовать по принципу субсидиарности[1], получившему широкое признание в мировой практике и доказавшему свою эффективность. Его использование позволит не только разгрузить центр от несвойственных ему функций, но и ускорить принятие решений по многим вопросам деятельности органов государственной власти и при этом учесть особенности регионов России.

Этот процесс необходимо обеспечивать как по вертикали, так и по горизонтали, используя и существующие межрегиональные связи и ассоциации и выстраивая новые формы взаимодействия[2]. Региональные власти должны играть здесь ключевую роль. В Конституции Российской Федерации местное самоуправление определяется как основа конституционного строя (ст. 12) и как способ обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). Соответственно, гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 12). Таким образом местное самоуправление в России выступает как обязательный институт, форма организации публичной власти на низовом, наиболее приближенном к населению уровне – в муниципальных образованиях.

В то же время оно представляет собой право организованного в рамках муниципальных образований населения на самостоятельное осуществление этой власти и на выбор в рамках закона организационных форм ее осуществления. Следовательно, местное самоуправление может быть охарактеризовано как в контексте обязательности его организации, так и с точки зрения права жителей на местное самоуправление. Это право включает в себя право на сотрудничество при осуществлении полномочий, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими муниципальными единицами для решения задач, представляющих общий интерес. Данное положение зафиксировано в ст. 10 ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления[3] и предполагает возможность кооперации муниципалитетов, как в национальном, так и в

---

[1] См.: *Столяров, М.В.* Суверенитет и демократия (к постановке вопроса о суверенной демократии в Российской Федерации). – М., 2006.

[2] См.: *Мацнев, А., Харбих, Ю.* Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. – М., 2007.

[3] См.: Словарь прав человека и народов. – М., 1993; Проект «Суверенная демократия». – М., 2006.

региональном масштабе. В каждом государстве должно быть признано право муниципальных единиц вступать в межмуниципальные и международные объединения для защиты и продвижения общих интересов. Таким образом, право на межмуниципальное сотрудничество рассматривается хартией в качестве элемента права муниципальных единиц на местное самоуправление, формы реализации их организационной самостоятельности[1]. Право на сотрудничество нашло отражение в более узком контексте уже в первом Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г. (Федеральный закон №154-ФЗ). В нем закреплялось право муниципальных образований на объединения в ассоциации или союзы в целях координации своей деятельности, для более эффективного осуществления своих прав и интересов (ст. 10). Подобная узкая трактовка межмуниципальной кооперации, однако, изначально не рассматривалась в качестве основания для отрицания всех иных форм горизонтального взаимодействия муниципальных образований (например, право на заключение договоров (соглашений) о сотрудничестве (совместной деятельности); право на создание совместных координационных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица и т. д.). Соответственно, в научной литературе межмуниципальная кооперация обычно определялась достаточно широко: как взаимодействие муниципальных образований в лице их представителей или органов в целях координации, более эффективного осуществления своих прав и интересов, совместного решения различных вопросов и проблем. Новый Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. (Федеральный закон №131-ФЗ) уделяет существенно больше внимания регулированию вопросов межмуниципального взаимодействия.

В качестве субъектов межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования всех типов в лице соответствующих органов местного самоуправления. Кроме того, субъектами межмуниципальных кооперационных отношений могут быть объединения муниципальных образований. Это в первую очередь касается кооперационных связей более высокого уровня – регионального, межрегионального, общероссийского[2].

Цели межмуниципального сотрудничества можно сгруппировать по двум основным направлениям: представительство и защита общих муниципальных интересов; совместное решение вопросов местного значения, включая реализацию программ социально-экономического развития конкретного региона.

Развитие межмуниципального сотрудничества в последние годы складывается эффективно, опираясь на реализацию закона о местном само-

[1] См.: Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации : сборник. – М., 2006.

[2] См. там же.

управлении и основные этапы подготовки к вступлению его в полную силу с 2010 г.

В течение трех лет подготовительного периода органами государственной власти Самарской области была проведена серьезная работа по нескольким направлениям: установлены границы муниципальных образований, и каждое из них получило соответствующий статус: городской округ, муниципальный район, городское и сельское поселение; сформированы органы местного самоуправления образованных муниципалитетов; разграничено имущество, находящееся в муниципальной собственности; областная законодательная база приведена в соответствие с требованиями Федерального закона[1].

Еще одним важным этапом реформирования стала разработка схем территориального планирования муниципальных образований. На втором этапе – переходном, который закончился 1 января 2009 г. – основные направления работы связаны с разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности, с формированием органов местного самоуправления созданных муниципальных образований, с разграничением полномочий «старых» и «новых» уровней муниципальной власти. Основные сложности возникли с приданием статуса муниципальных образований поселениям. Так, сначала поселения не имели в своих бюджетах налоговых доходов. Но уже в 2007 г. в бюджеты поселений зачислялись 50% налога на имущество физических лиц и земельного налога. С 2008 г. эти налоги поступают в бюджеты поселений в полном объеме. Одновременно с налоговыми доходами поселениям передаются и соответствующие полномочия. Очень важно, что это происходит поэтапно, что позволяет поселениям качественно подготовится к самостоятельному решению вопросов местного значения начиная с 2009 г. В результате принятия всех мер, предусмотренных правительством Самарской области для развития поселений, налоговые и неналоговые доходы этого наиболее приближенного к людям уровня местной власти в 2009 г. увеличатся с 244 млн руб. до 681 млн руб.[2]

Развивается и финансовая поддержка муниципалитетов за счет бюджета области. Одним из основных инструментов развития межмуниципального сотрудничества выступает развитие и комплексная поддержка малого и среднего предпринимательства в регионе. Прошедшая в областном центре конференция «Развитие финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства: привлекательность, эффективность, новые направления»[3] показала, что процесс развития межмуниципального сотрудничества идет сразу на нескольких уровнях, и цементом, скрепляющим регион в единую социально-экономическую систему, является малое

[1] См.: Правительство Самарской области : вестник. – 2007. – Декабрь.

[2] См.: Самарское обозрение : вестник. – 2008. – Апрель.

[3] См. там же.

и среднее предпринимательство. Поэтому поддержку развития малого и среднего предпринимательства можно рассматривать как поддержку региональными властями развития межмуниципального сотрудничества.

Сегодня в области создана развитая инфраструктура поддержки малого предпринимательства, 11 муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и межмуниципального фонда, фонда содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Самарской области и инновационно-инвестиционного фонда, двух бизнес-инкубаторов. На территории Самары и Тольятти строятся технопарки. Повышение экономической активности малого и среднего бизнеса области будет весьма полезным для дальнейшего развития региона.

Самарская область стала первым регионом, где кластерная политика воплощается в реальные проекты. Главной задачей кластерной политики местные власти видят поддержку инновационного бизнеса, развитие высокотехнологических производств и вовлечение в процесс малого и среднего бизнеса. Представители малого и среднего предпринимательства в рамках кластера могут интегрироваться в производственные цепочки крупных предприятий, становящихся опорной точкой того или иного кластера. За последние годы новые финансовые институты, созданные для поддержки малого и среднего предпринимательства в регионе, основываясь на принципах частно-государственного партнерства, привлекли к финансированию бизнес-проектов на всех стадиях инновационного цикла как банковские структуры, так и инвестиционные компании. Это качественно новый институт, аналогов которому нет ни в одном субъекте Федерации. Цель создания корпорации заключается в том, чтобы привлечь инвестиции в экономику области. Это единственный субъект Федерации, где в концепции развития региона до 2020 г. прописан не отраслевой, а кластерный подход.

Специалисты подчеркивают, что сами по себе кластеры не являются панацеей от всех бед, а должны стать лишь частью комплексного подхода к социально-экономическому развитию региона как определенной форме развития межмуниципального сотрудничества.

В сфере иностранных инвестиций требуется принципиально новый креативный подход к продвижению региона на международном уровне. Международное сотрудничество муниципалитетов выступает в качестве самостоятельного направления межмуниципальной кооперации. Речь идет не только о сотрудничестве муниципальных образований в рамках международных организаций, таких как Конгресс местных и региональных властей Европы. Особое значение имеют приграничные и региональные межмуниципальные связи, возникающие между соседними муниципальными образованиями граничащих субъектов РФ, а также между приграничными муниципальными образованиями РФ и соседними приграничными муници-

палитетами зарубежных государств. Перечисленные цели и направления межмуниципального сотрудничества имеют тенденцию к дальнейшему развитию и расширению. Это является одной из перспективных форм развития горизонтальных связей в регионах. Если рассматривать создание федеральных округов в концепции закономерной регионализации страны, то логичнее было бы сделать ставку именно на такое межмуниципальное сотрудничество субъектов РФ.

Рассматривая вопросы горизонтальных региональных связей в ключе межрегионального и межмуниципального сотрудничества на примере Самарской области, можно привести следующие данные. Еще в 1997 г. был подписан меморандум о сотрудничестве между Финляндией и Самарской областью. Сотрудничество с финнами может в ближайшее время поменять направление, так как Финляндия заинтересована не только в развитии торговых связей, но и в инвестициях в строительный сектор и образование. Канадские инвесторы готовы участвовать в развитии Тольяттинского промышленно-технологического парка.

Итак, реальный процесс межмуниципального сотрудничества на разных уровнях его развития и процесс согласования с регионами программ социально-экономического развития регионов необходимо синхронизировать и согласовывать с реальными инвестиционными проектами в целом и программами социально-экономического развития Приволжского федерального округа.

Список литературы

Конституция Российской Федерации. – М., 1993.

Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации : сборник. – М., 2006.

Мацнев, А.А., Харбих, Ю. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. – М., 2007.

Правительство Самарской области : вестник. – 2007. – Декабрь.

Правительство Самарской области : вестник. – 2008. – Август.

Проблемы становления гражданского общества в России : материалы научного семинара. – Вып. 5. – М., 2004.

Проект «Суверенная демократия». – М., 2006.

Самарское обозрение : вестник. – 2008. – Апрель.

Словарь прав человека и народов. – М., 1993.

Столяров, М.В. Суверенитет и демократия (к постановке вопроса о суверенной демократии в Российской Федерации). – М., 2006.

© Румянцева А.А., 2009