

МОДЕЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ РЕГИОНА

*А.А. Кораблева¹, А.Г. Бреусова²

¹Омский научный центр СО РАН, г. Омск, Россия;

²ФГБОУ ВО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского», г. Омск, Россия

*aakorableva@bk.ru

АННОТАЦИЯ

Введение. Статья посвящена моделированию организационно-экономического взаимодействия между территориальными единицами муниципального и регионального уровня. В работе проведены оценка динамики экономической безопасности муниципальных районов Омской области и анализ полномочий и проблем стратегического управления муниципальным развитием, представлена авторская кросс-функциональная модель регионального взаимодействия. Показана роль муниципального партнерства в процессе регионального взаимодействия.

Материалы и методы. На основании данных Федеральной службы государственной статистики рассчитаны индексы экономической безопасности муниципальных районов Омской области в социальной, экономической, финансовой сферах и интегральный индекс. С помощью метода кросс-функционального моделирования бизнес-процессов сформирована авторская организационно-экономическая модель регионального взаимодействия.

Результаты и обсуждение. Необходимость активизации регионального взаимодействия в Омской области обоснована результатами оценки основных индикаторов экономической безопасности муниципальных образований и их динамики. Анализ действующих форм взаимодействий между муниципальными образованиями: ассоциации муниципальных образований в Омской области, совместных совещаний региональной и муниципальной власти по стратегическим и текущим проблемам территорий – показал их формальность, декларативность и необходимость формализации «вертикальных» и межмуниципальных процессов стратегического управления экономическим развитием и безопасностью.

Заключение. В основе обеспечения экономической безопасности региона находятся процессы организации регионального взаимодействия. Для этого необходима организационно-экономическая модель, отражающая роли субъектов этих процессов, в том числе муниципального партнерства, последовательность их действий и ключевые индикаторы. Разработанная модель регионального взаимодействия может стать основой формирования системы и организационно-экономического механизма управления экономической безопасностью региона.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экономическая безопасность, региональное взаимодействие, муниципальное образование, стратегическое управление, моделирование процессов.

Работа выполнена по государственному заданию ОНЦ СО РАН в соответствии с Программой ФНИ ГАН на 2013-2020 годы по направлению XI.174, проект № XI.174.1.7 (номер госрегистрации в системе ЕГИСУ НИОКТР АААА-А17-117041210229-2).

© А.А. Кораблева, А.Г. Бреусова



Контент доступен под лицензией
Creative Commons Attribution 4.0 License.

REGIONAL INTERACTION MODEL AS AN INSTRUMENT FOR STRATEGIC MANAGEMENT OF THE REGION ECONOMIC SECURITY

*A.A. Korableva¹, A.G. Breusova²

¹OSC SB RAS, Omsk, Russia

²Omsk State University named after F.M. Dostoevsky, Omsk, Russia

*aakorableva@bk.ru

ABSTRACT

Introduction. The paper deals with modeling of organizational-economic interaction between territorial units of municipal and regional level. Dynamic of the economic security indicators of municipal areas in the Omsk region is presented, problems of strategic management of municipal development are analyzed, the author's cross-functional model of regional interaction is presented. In addition, the role of municipal partnership in the process of regional interaction is shown.

Materials and methods. The indices of economic security of the municipal entities in the Omsk region in the social, economic, financial spheres and the integrated index are calculated. Using the method of cross-functional modeling of business processes, the authors' organizational and economic model of regional interaction has been formed.

Results. Negative results of the assessment of the main indicators of the municipalities' economic security show that it is necessary to develop regional cooperation in the Omsk region. Currently, there are such forms of interaction between municipalities as associations of municipalities in the Omsk region, joint meetings of regional and municipal authorities on strategic and current problems of the territories. But these forms of interaction are formal. The authors come to the conclusion that it is necessary to organize "vertical" and intermunicipal processes of strategic management in economic development and security.

Discussion and conclusion. There are processes of organizing regional interaction on the basis of ensuring the economic security of the region. It requires an organizational and economic model that reflects the roles of the municipals in these processes, including the municipal partnership, the sequence of their actions and key indicators. Accordingly, the developed model of regional interaction could become the basis for the formation of the system and the organizational and economic mechanism for managing the economic security of the region.

KEYWORDS: economic security, regional interaction, municipal formation, strategic management, process modeling.

The research was carried out according to the state task.

© A.A. Korableva, A.G. Breusova



Content is available under the license
Creative Commons Attribution 4.0 License.

ВВЕДЕНИЕ

Согласно Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее Стратегия) Правительство Российской Федерации должно разработать меры организационного, нормативно-правового и методического характера, необходимые для реализации Стратегии, и обеспечить их выполнение¹. Для решения поставленных в Стратегии задач региональные и муниципальные органы власти консолидируют свои усилия путем регионального взаимодействия.

Региональное взаимодействие понимается авторами как взаимосвязанная и институционально закреплённая деятельность органов региональной власти и местного самоуправления, направленная на совместное комплексное решение проблем функционирования и развития территорий. В контексте исследуемой проблематики эта деятельность должна быть ориентирована на максимизацию социально-экономических эффектов и обеспечение экономической безопасности муниципальных образований и региона в целом. Она предполагает наличие таких субъектов, как регион и входящие в него муниципальные образования, между которыми организуется сотрудничество.

Региональное взаимодействие может быть «горизонтальным» (между муниципальными образованиями одного уровня) и «вертикальным» (между муниципальными образованиями разного уровня, между муниципальными образованиями и регионом). Такому пониманию близко определение межтерриториального сотрудничества, изложенное в работе Д.А. Гайнанова, Р.Ф. Гатауллиной, А.Г. Атаевой и др., – это «сформированные взаимодействия между двумя или более территориальными социально-экономическими системами любого таксономического уровня, направленные на решение конкретных проблем и затрагивающие агрегированные интересы экономических агентов территорий, реализуемые посредством применения методов государственного и/или муниципального управления (регулирования экономики)» [1]. Однако единой терминологии среди различных исследователей и практиков нет, например, А.А. Жабрев приравнивает понятия межтерриториального и межмуниципального сотрудничества [2]. Несмотря на различия в подобных формулировках

их объединяет наличие единой для нескольких территорий задачи, институциональных и организационно-управленческих компонент.

Цель данной работы – предложить модель регионального взаимодействия, отражающую процессы управления экономической безопасностью муниципальных образований на примере Омской области. Для этого необходимо оценить уровень экономической безопасности муниципальных районов Омской области, рассмотреть полномочия муниципальных органов управления, исследовать имеющиеся научные разработки в части моделирования регионального взаимодействия.

Для построения модели регионального взаимодействия следует определить возможные элементы такой модели и подходы к её формированию. Подобные исследования находят отражения в научных публикациях. О.В. Мирнова при моделировании системы межмуниципального сотрудничества использует четыре группы элементов – цели, институты, ресурсы и результаты [3]. Г.М. Самостроенко и В.А. Мирнова исследуют методы обеспечения межмуниципального сотрудничества [4]. В группу ресурсного обеспечения они относят финансовое, информационное, кадровое и материальное обеспечение. В группу процессного обеспечения – организационное, нормативно-правовое и маркетинговое обеспечение. Кроме того, авторы предлагают выделять базовые (зависящие от цели конкретной деятельности), дополняющие и поддерживающие методы, расположенные иерархически по значимости.

Многие авторы акцентируют внимание на том, что межмуниципальное сотрудничество должно опираться на конкретные проекты [5, 6]. В статье С.Г. Зырянова, О.П. Иванова, С.С. Гордеева разрабатывается типовая организационная структура, схемы финансирования и контроля реализации межмуниципального проекта на основе Соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности [7]. При этом к участникам соглашения относятся федеральные, региональные, муниципальные органы власти, коммерческие структуры, общественные организации и население.

Проблемы оценки и обеспечения экономической безопасности территорий находятся в поле внимания не только отечественных, но и зарубежных авторов. Многие из них рассматривают отдельные, очень узкие направления экономической безопасности, например, про-

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.08.2018 г.).

блему снижения реальных доходов домашних хозяйств из-за личных расходов на медицинское обслуживание [8]. Другие ученые видят эту тему в широком аспекте: в свете воздействия угроз и последствий глобальных и международных финансовых кризисов, экономического спада темпов роста ВВП, неблагоприятных изменений обменных курсов, нестабильности уровня цен и наращивания государственного долга [9, 10].

Для обеспечения экономической безопасности организуется региональное взаимодействие. Так, М. Жерар, Х. Джайет, С. Пати и другие изучают вопрос налогового взаимодействия между муниципалитетами [11]. Отдельные статьи посвящены межграничному сотрудничеству муниципальных образований [12]. Д. Лиддо и М. Дж. Гиуранно обращают внимание на тот факт, что межведомственное сотрудничество может снизить эффективность конкуренции на соответствующих территориях [13]. Но значительная доля публикаций касается решения экологических проблем: Дж. Белл и М. Мур исследуют влияние межмуниципального сотрудничества и приватизации на стоимость доставки городских услуг по утилизации твердых отходов в сельской местности [14]; Т. Миядзаки и М. Сато проводят эмпирические исследования по стратегическому взаимодействию между правительствами муниципалитетов в отношении аварийных отходов после землетрясения в Японии в 2011 году [15]. Авторы из Китая изучают процессы взаимодействия между местными органами власти страны в области обеспечения общественного зеленого пространства [16]. Статья М. Фернандеса-Кампо, Б. Родригеса-Моралеса и др. посвящена исследованию влияния сбора урожая для производства биоэнергии на экосистемы муниципалитетов в Норвегии [17].

В России и за рубежом целеполагание и деятельность по достижению задач регионального и муниципального социально-экономического развития взаимосвязаны и взаимообусловлены. На уровне региона определяется общий вектор развития территории и её составляющих, что закрепляется в документах стратегического характера. Муниципальные образования обеспечивают функционирование и развитие территорий, и это проявляется в деятельности хозяйствующих субъектов и предоставлении социальных услуг населению.

МЕТОДЫ И МАТЕРИАЛЫ

Чтобы обосновать необходимость активизации или организации регионального взаимодействия там, где его нет, рассмотрим тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Омской области в контексте экономической безопасности. Нормированные (приведённые к безразмерному виду) индексы экономической безопасности муниципальных районов рассчитываются на основании перечня индикаторов и методики, изложенной в работах [18, 19] по трем сферам:

1) экономическая сфера:

– отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства, на душу населения);

– продукция сельского хозяйства (на душу населения);

– оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства, на душу населения);

2) социальная сфера:

– среднемесячная заработная плата работников организаций;

– общая площадь жилых помещений (на душу населения);

– общий коэффициент естественного прироста;

– миграционный прирост (на 10 000 чел. населения);

3) финансовая сфера:

– инвестиции в основной капитал, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) (в % к «отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами, без субъектов малого предпринимательства»);

– доходы местного бюджета, фактически исполненные (на душу населения).

Данный перечень нельзя считать исчерпывающим, ограничения накладывает отсутствие статистических данных в открытом доступе. Он может быть дополнен, например с учетом утвержденного перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов².

² Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 04.11.2016) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 20.08.2018 г.).

РАЗДЕЛ IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Таблица
ДИНАМИКА ИНДЕКСОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ФРАГМЕНТ
(РАССЧИТАНО АВТОРАМИ НА ОСНОВАНИИ ДАННЫХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ³)

Table
DYNAMICS OF THE ECONOMIC SAFETY INDEXES, FRAGMENT
(CALCULATED BY AUTHORS ON THE BASIS OF MUNICIPAL STATISTICS DATA³)

№	Муниципальные районы Омской области	Экономическая сфера		Социальная сфера		Финансовая сфера		Интегральный индекс	
		2014	2017	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Северная экономическая зона									
1	Большереченский	0,78	0,76	0,95	0,92	1,10	1,01	0,95	0,90
2	Большеуковский	0,68	0,56	0,93	0,91	0,92	0,84	0,84	0,77
3	Горьковский	0,96	0,76	1,00	0,96	0,86	0,95	0,94	0,89
Центральная экономическая зона									
4	Азовский немецкий национальный	1,08	0,99	1,08	1,03	0,87	0,93	1,01	0,98
5	Исилькульский	1,01	1,01	0,99	0,95	0,83	0,87	0,94	0,94
6	Калачинский	1,20	1,19	1,03	0,99	0,55	0,54	0,93	0,91
Южная экономическая зона									
7	Нововаршавский	0,89	0,97	1,02	0,97	0,79	0,82	0,90	0,92
8	Одесский	0,92	0,99	1,03	0,99	1,04	0,80	1,00	0,93
9	Павлоградский	1,08	1,15	0,93	0,95	0,84	0,91	0,95	1,00

При оценке экономической безопасности полученные индексы сравниваются с единицей. Значение индекса больше единицы свидетельствует о безопасном уровне развития территории. Если индекс ниже единицы, то можно говорить о низком уровне экономической безопасности.

Для выявления тенденций социально-экономического развития Омской области на местном уровне была проведена оценка индикаторов экономической безопасности входящих в неё 32 муниципальных районов в фактических и сопоставимых ценах за период 2014 – 2017 гг. В качестве пороговых значений по каждому индикатору приняты средние значения этих индикаторов за 2014 г. Некоторые выявленные тенденции развития муниципальных районов Омской области в контексте экономической безопасности представлены в таблице, где для денежных индикаторов расчеты проведены в сопоставимых ценах 2014 года.

Согласно полученным результатам муниципальные районы южной экономической зоны Омской области в экономической и социальной сферах демонстрируют лучшую динамику по сравнению с северными территориями ре-

гиона. Однако в целом видны преобладания негативных тенденций социально-экономического развития муниципальных районов Омской области. Только у Павлоградского района интегральный индекс экономической безопасности в 2017 г. находится на уровне порогового значения (равен единице). В этой связи возникает необходимость поиска способов консолидации организационных и финансовых ресурсов муниципальных районов для создания благоприятных условий социально-экономического развития территорий и обеспечения их экономической безопасности.

Основной проблемой муниципальных районов в России является недофинансирование средств, поступающих из федерального и областного бюджета, которых зачастую не хватает даже для обеспечения показателей текущей деятельности муниципалитетов. При том что требования населения к качеству жизни растут, на уровне муниципальных районов сложно обеспечить не только комфортные условия проживания, социальные гарантии, инфраструктуру современного уровня, но и наличие рабочих мест, что ведёт к оттоку населения из сел, деревень и малых городов. Реалии рыночной экономики способствуют

³ База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBInet.cgi> (дата обращения 20.08.2018 г.).

тому, что экономически выгодными становятся лишь крупные муниципальные образования, аккумулирующие трудовые, экономические, финансовые ресурсы и способные выступить локомотивами развития территорий. Важнейшей компонентой для оптимизации данных процессов является региональное сотрудничество или взаимодействие.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

Построение модели регионального взаимодействия следует начать с анализа полномочий органов власти в сфере обеспечения экономической безопасности. Основные направления и требования к состоянию экономической безопасности территорий задаются федеральным центром. Обеспечение экономической безопасности предполагает переход к системе управления территорией, основанной на упреждении негативных процессов в сфере экономики. Для этого федеральный центр разрабатывает концепцию развития РФ⁴, определяет направления социально-экономической политики с учетом угроз экономической безопасности, проводит мониторинг социально-экономического развития регионов и устанавливает требования к обеспечению плановости и последовательности развития через 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»⁵, который и определяет перечень программных документов, задающих общие рамки развития территорий. Обеспечение экономической безопасности можно рассматривать как направление более общей политики регионального устойчивого развития, что подчеркивает системный характер разрабатываемых направлений обеспечения безопасности и необходимость координации усилий между всеми уровнями власти. Полномочия региона в сфере обеспечения экономической безопасности достаточно широки и включают в себя как регулирование экономической ситуации в

регионе через специализированные государственные программы, так и реализацию полномочий в социальной сфере от поддержки занятости, предоставления услуг, являющихся государственными гарантиями, до регулирования доходов малообеспеченных слоев населения. В распоряжении органов региональной власти достаточно широкий спектр инструментов: налоговые льготы, государственные гарантии, компенсация процентов по заемным средствам и лизинговым платежам, система грантовой поддержки, специальные инвестиционные контракты [20]. Использование этих инструментов требует расстановки приоритетов в экономической политике. Так, согласно 184-ФЗ⁶, к вопросам совместного ведения, финансирование которых осуществляется за счет средств субъектов РФ, относятся:

- поддержка сельскохозяйственного производства;
- организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры;
- заключение внешнеэкономических соглашений субъекта РФ;
- установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов и др.;
- реализация государственной политики в области торговой деятельности в регионе;
- организация и осуществление стратегического планирования в субъекте РФ.

Но 184-ФЗ не исчерпывает весь перечень полномочий регионов, к ним также относятся вопросы развития малого и среднего предпринимательства (209-ФЗ)⁷, поддержка промышленности (488-ФЗ)⁸. Весьма важной функцией региональной власти является возможность регулирования создаваемой добавленной стоимости в регионе через систему различных налоговых преференций, льгот и поддержки.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

⁷ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

⁸ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О промышленной политике в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

В целом полномочия муниципальных органов власти в сфере экономической безопасности носят больше декларативный характер [21]. В соответствии с 131-ФЗ к сфере экономической безопасности можно отнести следующие вопросы местного значения:

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

Проанализируем, возможно ли через выполнение данных вопросов регулировать экономическую ситуацию. К местным налогам и сборам относится земельный налог и налог на имущество физических лиц. Но за счет данных налогов невозможно регулирование экономического развития территории: льготы по налогу на прибыль, установление ставок по налогам, уплачиваемым на основе упрощенной системы налогообложения, виды деятельности по патентной системе налогообложения за счет расширения списка – это полномочия субъекта РФ. В связи с тем что земельный налог является местным, на территории муниципалитетов могут быть установлены послабления для организаций в виде снижения налоговой ставки [22]. Но такая форма поддержки недостаточна для работы с бизнесом. С точки зрения обеспечения экономической безопасности важны полномочия по перераспределению создаваемой добавленной стоимости. Анализ полномочий муниципальных органов власти позволяет выделить проблему невозможности регулирования создаваемого муниципальному продукту. То есть прямых полномочий по регулированию экономической ситуации, а значит и экономической безопасности органы местного самоуправления не имеют и находятся под влиянием решений, принимаемых федеральным центром и субъектом РФ. Но в то же время проводится ежегодная оценка эффективности муниципальных органов власти по индикаторам экономической, социальной сферы, инфраструктурным показателям в динамике за три года, которые позволяют выделить узкие места в управлении территорией [23]. Так, согласно упомянутому выше Указу Президента № 607 к экономическим показателям, оценка которых осуществляется в динамике, относятся: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних

совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

Из анализа полномочий и показателей оценки экономического развития муниципального образования можно сделать вывод об использовании косвенных методов управления экономикой через личное взаимодействие главы и представителей бизнеса и ориентации на нефинансовые инструменты инвестиционной политики, такие как лоббирование муниципальных проектов на региональном (федеральном) уровне. Возможно и взаимодействие с бизнесом через обозначение администрацией направлений, востребованных в муниципальном образовании и в экономике в целом на перспективу. Данный вариант предполагает поиск возможных бизнес-партнеров под перспективные направления. В этом случае требуется проведение стратегического анализа экономики муниципального образования, региональных, российских и трендов международного уровня. Последний вариант, по нашему мнению, наиболее оптимален для территорий, но главный ограничивающий фактор реализации подобной практики заключается в отсутствии кадров необходимой квалификации в администрациях муниципальных образований. Можно говорить и о снижении административных барьеров как инструменте инвестиционной политики, что предполагает упрощение процедур ввода в эксплуатацию объектов и получение разрешительных документов на подключение к объектам коммунального комплекса через решение процедурных вопросов совместно с региональной властью, а также планирование пространственного развития в генеральных планах городских округов и схемах территориального планирования муниципальных районов.

Среди значимых полномочий, важных для регулирования социально-экономического развития, можно отметить полномочия в сфере стратегического планирования, предусмотренные в 172-ФЗ. Реализация полномочий предполагает разработку стратегий и планов по их реализации. Разработка данных программных документов не является обязательной для муниципальных районов и городских округов. Обязательным характером обладают муниципальные программы, на основе которых строится местный бюджет. Но отсутствие стратегических программных документов нарушает логику и последовательность в разработке муниципальных программ. Так, по

данным исследований за 2016 г., только 3 из 32 муниципальных районов Омской области имели стратегии развития, остальные районы ориентировались на комплексные программы [24]. Недостатком данного подхода является срок действия муниципальных программ и программ комплексного развития: программы комплексного развития были сформированы районами до 2016 г., а муниципальные программы до 2020 г. С 2017 г. изменения в 131-ФЗ упразднили комплексные программы как программный документ, ориентировав на требования 172-ФЗ, но сохранив добровольность в их использовании в практике территориального развития. В этом случае муниципалитеты зависимы от установок региона, поскольку реализация стратегии развития региона невозможна без включения в эту деятельность муниципальных районов и городских округов.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Реальных полномочий по обеспечению экономической безопасности муниципалитеты не имеют, поэтому эти направления не выражены в муниципальных программах. В качестве мероприятий в программах приведены, как правило, мероприятия по развитию предпринимательства и поддержке сельскохозяйственного производства через предоставление грантов. Но при этом муниципальные образования заинтересованы в сохранении численности населения и обеспечении стабильного социально-экономического положения муниципальных образований. Субъекты РФ заинтересованы в пропорциональном комплексном развитии территории и включении имеющегося потенциала муниципальных районов в воспроизводственный процесс региона. Также регионы заинтересованы в сбалансированной системе расселения населения, которая возможна только через формирование на территории региона нескольких центров или территорий второго уровня агломерации (создание агломераций на уровне городских поселений и включение в эту систему сельских поселений наравне с формированием агломерации первого уровня на базе областных (краевых, республиканских) центров)⁹. Надо отметить и низкий уровень финансовой базы муниципалитетов в РФ [25], ввиду чего создание инфраструктуры (например дорог) для поддержки приоритетных проектов за счет

бюджетных средств муниципалитетов – практически недоступный для них инструмент. Высокая потребность в инвестициях в условиях дефицита средств актуализирует задачу расстановки приоритетов и поиска партнеров как среди территорий-соседей, так и бизнес-групп. Решение задачи экономической безопасности связано с ориентацией на потребности бизнеса. Поэтому для работы с бизнесом необходимо учитывать и его интересы исходя из полномочий органов власти. Объединение усилий муниципалитетов, находящихся в схожих условиях, позволит расставить приоритеты, создать муниципальную архитектуру, привлекательную для инвесторов, расширить рынки сбыта за счет инфраструктурного обустройства на основе общих интересов и проблем муниципальных образований. Объединение усилий муниципалитетов возможно за счет организации взаимодействия и формирования союзов муниципалитетов. В связи с чем актуален вопрос о разработке модели взаимодействия на региональном уровне с целью обеспечения экономической безопасности территории.

Основываясь на проведенном исследовании, определим основные субъекты модели, к которым отнесем: федеральный центр, субъект РФ, муниципальные образования – муниципальные районы/городские округа. Городские, сельские поселения, внутригородские муниципальные образования в систему вписываются через муниципальные районы и городские округа, которые обладают более широкими полномочиями. Цель использования модели регионального взаимодействия – сформировать жизнеспособный экономический район, привлекательный для инвесторов.

Кроме субъектов важно определить процессы. Постановка цели обеспечения экономической безопасности и переход на устойчивое развитие муниципальных образований требует взаимодействия на региональном уровне, которое будет обеспечиваться через процедуру представления стратегии совместного развития муниципальных образований региональной комиссии и ее защиту с выделением приоритетных проектов и последующей разработкой дорожной карты. Соответственно субъект РФ, разрабатывая стратегию развития региона, учитывает либо актуализирует

⁹ Проект Стратегии пространственного развития России до 2025 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (дата обращения 03.09.2018 г.)

действующую стратегию с учетом выбранных приоритетных проектов муниципального партнерства.

С другой стороны, проекты муниципально-го партнерства отвечают требованиям стратегии региона и работают на индикаторы, обозначенные в ней. Состояние экономической безопасности оценивается через индикаторы, позволяющие, во-первых, провести оценку текущей ситуации, и, во-вторых, основываясь на индикативном планировании, определить требуемые корректировки направлений муниципальной политики с учетом разрабатываемых проектов развития. При этом проекты являются совместными для территорий партнерства. Совместные проекты – межмуниципальные проекты, реализуемые на территории нескольких муниципальных образований. В дальнейшем проекты лоббируются через специализированные федеральные ведомства, представляются потенциальным инвесторам.

Данные рассуждения обобщены в кросс-функциональной модели регионального взаимодействия на рисунке.

Союзы муниципальных образований можно разделить на 2 типа:

- создаваемые «снизу вверх» (при инициативе, исходящей непосредственно от муниципальных образований, находящихся в схожих условиях и имеющих общие проблемы);
- создаваемые регионом «сверху вниз» для решения проблем слаборазвитых муниципальных районов и синхронизации территориального развития близлежащих муниципальных образований.

Однако, если обратиться к 131-ФЗ, в РФ объединения муниципальных образований могут быть образованы только на добровольной основе. Возможен и такой вариант, как разработка совместной стратегии развития определенной группы районов без юридического закрепления объединения, в том числе и по инициативе субъекта РФ в этом процессе. В данном случае возникают трудности с объединением финансовых ресурсов и исполнением разработанной стратегии. Для успешной реализации партнерства важен интерес и понимание необходимости совместной деятельности каждого из участвующих в объединении муниципальных образований, что реализуется через активизацию процессов взаимодействия

в рамках добровольной инициативы территорий.

С точки зрения организации партнерства для снижения рисков и предсказуемости участия необходимо подписание соглашения о партнерстве и принятие решения о создании единого органа, принимающего решения относительно формирования общей стратегии развития муниципальных образований, вошедших в муниципальное партнерство. Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰. В модели взаимодействия единый орган представлен муниципальным агентством взаимодействия, которое структурно состоит из рабочих групп представителей администрации муниципальных образований, входящих в партнерство. Рабочие группы предлагается сформировать в рамках четырех направлений: инфраструктура, экономика, управление, социальная сфера. Работа муниципального агентства взаимодействия предполагает участие различных заинтересованных сторон, к которым относятся прежде всего бизнес, представители отраслевых сфер и активная часть населения, непосредственно участвующие в разработке стратегии через заседания рабочих групп. Реализация совместных проектов требует разработки механизма совместной реализации проектов и использования ресурсов, а также обсуждения совместных проектов. Весьма важная роль в структуре партнерства отводится координатору по планированию совместных проектов. Роль координатора может выполнять совет руководителей экономических подразделений администраций муниципальных образований, входящих в партнерство, а субъект РФ может оказывать методическую, консультационную и юридическую поддержку создаваемому партнерству.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ индикаторов экономической безопасности муниципальных районов Омской области показал отрицательную динамику. В этих условиях необходимы новые подходы к обеспечению безопасности территорий путем организации и активизации их взаимодействия. Несмотря на все очевидные преимущества

¹⁰ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 25.08.2018 г.).

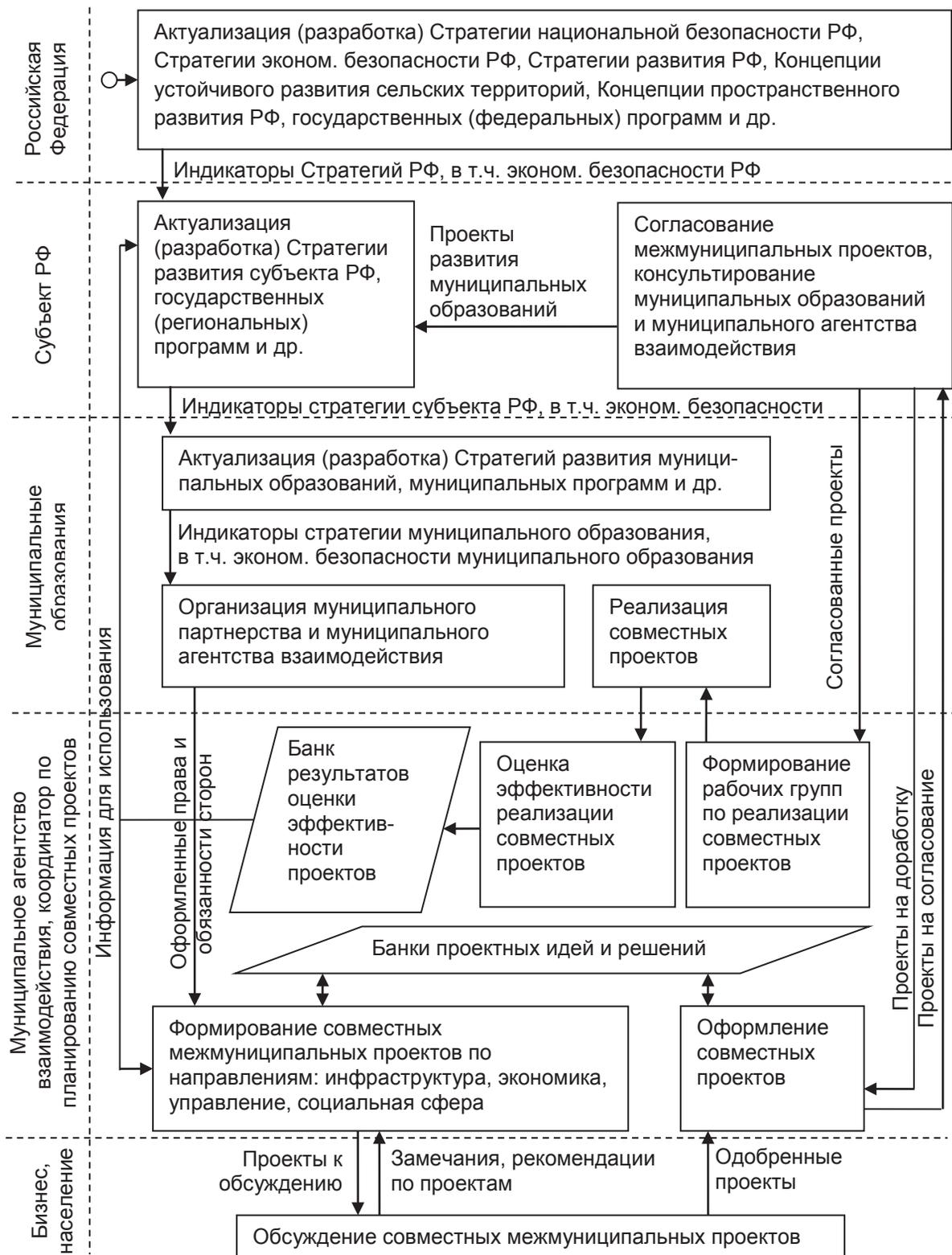


Рисунок – Кросс-функциональная модель регионального взаимодействия (составлено авторами)

Figure – Cross-functional model of regional interaction (compiled by the authors)

и потенциал региональное взаимодействие недостаточно используется в отечественной практике. В статье предложена модель регионального взаимодействия для обеспечения экономической безопасности территорий, направленная на достижение синергетического эффекта от совместной работы регионального правительства, муниципальных образований и предпринимательских структур. Объединение усилий муниципалитетов для обеспечения социально-экономического развития – одно из важных направлений, обеспечивающих привлечение новых партнеров и дополнительных финансовых ресурсов. Одним из вариантов решения задачи обеспечения развития является создание муниципальных партнерств, которые приводят к тому, что крупные территории становятся более активными игроками на глобальном рынке, продуцируют более масштабные проекты, имеют более понятные схемы развития транспортных путей и системы расселения, что позволяет влиять на экономическую безопасность территории. Для Омской области это означает возможность формирования агломераций второго уровня, обозначенных в Стратегии пространственного развития РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Интегративное межтерриториальное взаимодействие в условиях экономических и политических вызовов: монография / под. общ. ред. Д.А. Гайнанова. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. 168 с.
2. Жабрев А.А. Межтерриториальное (межмуниципальное) взаимодействие как категория региональной экономики // Экономика и управление. 2011. № 12 (74). С. 29-32.
3. Миронова О.В. История и опыт формирования современной модели межмуниципального сотрудничества // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2014. № 1. С. 44-51.
4. Самостроенко Г.М., Миронова В.А. Методологические подходы к процессу обеспечения межмуниципального сотрудничества в России // Знание. 2017. № 12-3 (52). С. 86-91.
5. Миллер М.А. Закономерности и актуальные тенденции социально-экономического развития Омской области: пространственный аспект. // Вестник Сибирского государственного автомобильно-дорожного университета. 2017. № 6(58). С. 175-184.
6. Барменкова Н.А. Управление развитием системы межмуниципального сотрудничества в целях обеспечения устойчивого развития регионов Российской Федерации // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 30-35.
7. Зырянов С.Г., Иванов О.П., Гордеев С.С. Устойчивость регионального развития и практика межмуниципального взаимодействия // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2017. № 1 (1). С. 10-19.
8. Hacker J.S., Huber G.A., Nichols A., Rehm Ph., Schlesinger M., Valletta R., Craig S. The economic security index: a new measure for research and policy analysis // Review of Income and Wealth - Series 60. Supplement Issue, May 2014. pp. 5-32. DOI: 10.1111/roiw.12053
9. Ladysz I. The regional dimension of economic security in the age of globalisation using the example of the Lower Silesian Voivodship. // Research Papers of Wrocław University of Economics. 2014. No 334. pp. 118—127. DOI: 10.15611/pn.2014.334.11
10. Udrescu M.A., Barbu C.M., Ganea M. Influence of globalization upon economic security. // Annals of Eftimie Murgu University Resita, Fascicle II, Economic Studies. 2012, pp. 156-166.
11. Gérard M., Jayet H., Paty S. Tax interactions among Belgian municipalities: Do interregional differences matter? // Volume 40. Issue 5. September 2010. Pp. 336-342. DOI: 10.1016/j.regsciurbeco.2010.03.010
12. Magoulios G., Dimitriadis S., Kydros D. Inter-border Cooperation in the Area of Serres Prefecture and Consequences of the EU Bulgaria Accession – An Empirical Research // Procedia Economics and Finance. Volume 9. 2014. Pp. 3-13. DOI: 10.1016/S2212-5671(14)00003-3
13. Di Liddo G., Giuranno M.G. Asymmetric yardstick competition and municipal cooperation // Economics Letters. Volume 141. April 2016. Pages 64-66. DOI: 10.1016/j.econlet.2016.01.015
14. Bel G., Mur M. Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities // Waste Management. Volume 29. Issue 10. October 20. Pp. 2772—2778. DOI: 10.1016/j.wasman.2009.06.002
15. Miyazaki T., Sato M. Empirical studies on strategic interaction among municipality governments over disaster waste after the 2011 Great East Japan earthquake. // Journal of the Japanese and International Economies. Volume 44. June 2017. Pp. 26-38. DOI: 10.1016/j.jjie.2017.03.001
16. Chen W.Y., Yong Hu F.Z., Li X. Hua J. Strategic interaction in municipal governments' provision of public green spaces: A dynamic spatial panel data analysis in transitional China // Cities. Volume 71. November 2017. Pp. 1—10. DOI: 10.1016/j.cities.2017.07.003

17. Fernandez-Campo M., Rodríguez-Morales B., Dramstad W. E., Fjellstad W., Diaz-Varela E.R. Ecosystem services mapping for detection of bundles, synergies and trade-offs: Examples from two Norwegian municipalities // *Ecosystem Services*. Volume 28. Part C. December 2017. Pp. 283—297.

18. Логинов К.К., Кораблева А.А., Карпов В.В. Экономическая безопасность регионов Сибирского федерального округа // *Наука о человеке: гуманитарные исследования*. 2018. № 1 (31). С. 141-150.

19. Кораблева А.А., Шевелева О.Г. Тенденции развития муниципальных районов Омской области в контексте экономической безопасности: оценка с применением ГИС–технологий // *Вестник Сибирского государственного автомобильно-дорожного университета*. 2018. Т. 15. № 3 (61). С. 446-459.

20. Дударева А.Б., Полякова А.А., Сидорин А.А. Финансирование инвестиционных процессов на региональном уровне // *Вестник аграрной науки*. 2017. № 3 (66). С. 149-157.

21. Колодина Е.А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27. № 2. С. 162-170.

22. Колдина Д.А., Солнышкова Ю.Н. Основные проблемы регионального и местного налогообложения // *Вестник современных исследований*. 2018. № 5.2 (20). С. 203-206.

23. Пясецкая Е.Н. Особенности практики определения эффективности деятельности органов муниципальной власти // *Политика, экономика и инновации*. 2017. № 1 (11). С. 3.

24. Формирование и оценка эффективности муниципальных программ: теория и практика: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Карпова, А.А. Кораблевой. Омск: ЛИТЕРА, 2016. 220 с.

25. Григорьева Е.Э., Гуляев П.В. Дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований региона // *Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: Экономика. Социология. Культурология*. 2018. № 2 (10). С. 6-14.

REFERENCES

1. *Integrativnoe mezhterritorial'noe vzaimodeistvie v usloviyakh ekonomicheskikh i politicheskikh vyzovov: Monografiya* [Integrative territorial interaction in the conditions of economic and political challenges: Monograph] / pod. obshch. red. D.A. Gainanova. Ufa: ISEI UNTs RAN, 2016. 168 p. (in Russian)

2. Zhabrev A.A. Mezhterritorial'noe (mezhmunitsipal'noe) vzaimodeistvie kak kategoriya regional'noi ekonomiki [Territorial (inter-municipal) interaction as a category of regional economy] // *Ekonomika i upravlenie*, 2011, no12 (74), pp. 29-32. (in Russian)

3. Mironova O.V. Istoriya i opyt formirovaniya sovremennoi modeli mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva [History and experience of forming a modern model of inter-municipal cooperation] // *Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya: Ekonomika*, 2014, no 1, pp. 44-51. (in Russian)

4. Samostroenko G.M., Mironova V.A. Metodologicheskie podkhody k protsessu obespecheniya mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v Rossii [Methodological approaches to the process of ensuring inter-municipal cooperation in Russia] // *Znanie*, 2017, no 12-3 (52), pp. 86-91. (in Russian)

5. Miller M.A. Zakonomernosti i aktual'nye tendentsii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya omskoi oblasti: prostranstvennyi aspect [Regularities and actual tendencies of social and economic development of the Omsk region: the spatial aspect] // *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo avtomobil'no-dorozhnogo universiteta*, 2017, no 6(58), pp. 175-184. (in Russian)

6. Barmenkova N.A. Upravlenie razvitiem sistemy mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v tselyakh obespecheniya ustoichivogo razvitiya regionov Rossiiskoi Federatsii [Management of the system of inter-municipal cooperation in order to ensure sustainable development of the regions in the Russian Federation] // *Munitsipal'naya akademiya*, 2016, № 4, pp. 30-35. (in Russian)

7. Zyryanov S.G., Ivanov O.P., Gordeev S.S. Ustoichivost' regional'nogo razvitiya i praktika mezhmunitsipal'nogo vzaimodeistviya [Sustainability of regional development and practice of inter-municipal cooperation] // *Nauchnyi ezhegodnik Tsentra analiza i prognozirovaniya*, 2017, no 1 (1), pp. 10-19. (in Russian)

8. Hacker J.S., Huber G.A., Nichols A., Rehm Ph., Schlesinger M., Valletta R., Craig S. The economic security index: a new measure for research and policy analysis // *Review of Income and Wealth - Series 60. Supplement Issue*, May 2014. pp. 5-32. DOI: 10.1111/roiw.12053

9. Ladysz I. The regional dimension of economic security in the age of globalisation using the example of the Lower Silesian Voivodship. // *Research Papers of Wrocław University of Economics*. 2014. No 334. pp. 118-127. DOI: 10.15611/pn.2014.334.11

10.Udrescu M.A., Barbu C.M., Ganea M. Influence of globalization upon economic security. // *Annals of Eftimie Murgu University Resita, Fascicle II, Economic Studies*. 2012, pp. 156-166.

11.Gérard M., Jayet H., Paty S. Tax interactions among Belgian municipalities: Do interregional differences matter? // *Volume 40. Issue 5. September 2010*. Pp. 336-342. DOI: 10.1016/j.regsciurbeco.2010.03.010

12.Magoulios G., Dimitriadis S., Kydros D. Inter-border Cooperation in the Area of Serres Prefecture and Consequences of the EU Bulgaria Accession – An Empirical Research // *Procedia Economics and Finance*. Volume 9. 2014. Pp. 3-13. DOI: 10.1016/S2212-5671(14)00003-3

13.Di Liddo G., Giuranno M.G. Asymmetric yardstick competition and municipal cooperation // *Economics Letters*. Volume 141. April 2016. Pages 64-66. DOI: 10.1016/j.econlet.2016.01.015

14.Bel G., Mur M. Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities // *Waste Management*. Volume 29. Issue 10. October 20. Pp. 2772—2778. DOI: 10.1016/j.wasman.2009.06.002

15.Miyazaki T., Sato M. Empirical studies on strategic interaction among municipality governments over disaster waste after the 2011 Great East Japan earthquake. // *Journal of the Japanese and International Economies*. Volume 44. June 2017. Pp. 26-38. DOI: 10.1016/j.jjie.2017.03.001

16.Chen W.Y., Yong Hu F.Z., Li X. Hua J. Strategic interaction in municipal governments' provision of public green spaces: A dynamic spatial panel data analysis in transitional China // *Cities*. Volume 71. November 2017. Pp. 1-10. DOI: 10.1016/j.cities.2017.07.003

17.Fernandez-Campo M., Rodríguez-Morales B., Dramstad W. E., Fjellstad W., Diaz-Varela E.R. Ecosystem services mapping for detection of bundles, synergies and trade-offs: Examples from two Norwegian municipalities // *Ecosystem Services*. Volume 28. Part C. December 2017. Pp. 283-297.

18.Loginov K.K., Korableva A.A., Karpov V.V. Ekonomicheskaya bezopasnost' regionov Sibirskogo federal'nogo okruga [Economic security of the Siberian federal district] // *Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniya*, 2018, no 1 (31), pp. 141-150. (in Russian)

19.Korableva A.A., Sheveleva O.G. Tendentsii razvitiya munitsipal'nykh raionov Omskoi oblasti v kontekste ekonomicheskoi bezopasnosti: otsenka s primeneniem GIS–tekhnologii [Trends

in the Development of the municipal districts in the Omsk region by the context of economic security: Assessment Using GIS Technologies] // *Vestnik SibADI*, 2018, T. 15, no 3 (61), pp. 446-459. (in Russian)

20.Dudareva A.B., Polyakova A.A., Sidorin A.A. Finansirovanie investitsionnykh protsessov na regional'nom urovne [Financing of investment processes at the regional level] // *Vestnik agrarnoi nauki*, 2017, no 3 (66), pp. 149-157.

21.Kolodina E.A. Issledovanie tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii [Research of trends in the development of local self-government in modern Russia] // *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, T. 27, no 2, pp. 162—170. (in Russian)

22.Koldina D.A., Solnyshkova Yu.N. Osnovnye problemy regional'nogo i mestnogo nalogooblozheniya [Main problems of regional and local taxation] // *Vestnik sovremennykh issledovaniy*, 2018, no 5.2 (20), pp. 203-06. (in Russian)

23.Pyasetskaya E.N. Osobennosti praktiki opredeleniya effektivnosti deyatelnosti organov munitsipal'noi vlasti [Peculiarities of the practice of determining the effective ess of the activities of municipal authorities] // *Politika, ekonomika i innovatsii*, 2017, no 1 (11), pp. 3. (in Russian)

24.*Formirovanie i otsenka effektivnosti munitsipal'nykh programm: teoriya i praktika: kollektivnaya monografiya* [Formation and evaluation of the effectiveness of municipal programs: theory and practice: a collective monograph] / pod obshch. red. V.V. Karpova, A.A. Korablevoi. Omsk: LITERA, 2016. 220 p. (in Russian)

25.Grigor'eva E.E., Gulyaev P.V. Differentsiatsiya byudzhethnoi obespechennosti munitsipal'nykh obrazovaniy regiona [Differentiation of budgetary security of municipal formations of the region] // *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M.K. Ammosova. Seriya: Ekonomika, Sotsiologiya. Kul'turologiya*, 2018, no 2 (10), pp. 6-14. (in Russian)

Поступила 13.09.2018, принята к публикации 21.12.2018.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Прозрачность финансовой деятельности: никто из авторов не имеет финансовой заинтересованности в представленных материалах или методах. Конфликт интересов отсутствует.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кораблева Анна Александровна (Омск) – канд. экон. наук, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4453-9748, Scopus Author ID: 57199327604, Researcher ID: L-4304-2013, заведующий сектором методов исследования проблем развития регионов, Омский научный центр СО РАН (644010, Россия, Омск, пр. Карла Маркса, 15; e-mail: aakorableva@bk.ru).

Бреусова Анна Георгиевна (Омск) – канд. экон. наук, доцент, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2859-8799, Researcher ID: Q-3507-2018, доцент кафедры Региональной экономики и управления территориями ФГБОУ ВО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского» (644077, г. Омск, пр. Мира, д. 55-А; e-mail: annabreusova@yandex.ru).

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Korableva Anna Aleksandrovna – Candidate of Economic Sciences, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4453-9748, Scopus Author ID: 57199327604, Researcher ID: L-4304-2013, Head of the Research Methods for Regional Development Sector, Omsk Scientific Center of SB RAS (644010, Russia, Omsk, 15, Karl Marks Ave., e-mail: aakorableva@bk.ru).

Breusova Anna Georgievna – Candidate of Economic Sciences, Docent, orcid.org/0000-0003-2859-8799, Researcher ID Q-3507-2018, Associate Professor of the Department of

Regional Economics and Territory Management, Dostoevsky Omsk State University (644077, Omsk, Mira Ave., 55-A, e-mail: annabreusova@yandex.ru).

ВКЛАД СОАВТОРОВ

Кораблева А.А. Постановка исследовательской проблемы, обзор литературы, расчет и оценка индексов экономической безопасности. Формализация модели регионального взаимодействия с помощью кросс-функционального моделирования.

Бреусова А.Г. Анализ полномочий муниципальных образований и региональных органов власти. Разработка модели регионального взаимодействия. Описание роли муниципального партнерства в модели регионального взаимодействия.

AUTHOR CONTRIBUTION

Korableva A.A. Statement of the research problem, literature review, calculation and evaluation of economic security indices. Formalization of the regional interaction model using cross-functional modeling.

Breusova A.G. Analysis of the powers of municipalities and regional authorities. Development of the model of regional interaction. Description of the role of municipal partnership in the model of regional interaction.