
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

УДК 332.14: 911.9

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ КООПЕРАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

© 2019 г. О. В. Кузнецова^{1,2}

¹ Федеральный исследовательский центр

«Информатика и управление» РАН, Москва, Россия

² Всероссийская академия внешней торговли, Москва, Россия

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

В статье рассматривается современное состояние межрегионального сотрудничества в России (взаимодействия органов власти субъектов РФ в социально-экономическом развитии регионов), актуальность которого возросла в связи с подготовкой стратегий развития макрорегионов. Выявляются препятствия для развития межрегионального сотрудничества: относительно низкая потребность в межрегиональном сотрудничестве в сравнении с межмуниципальным, дефицит средств региональных бюджетов для реализации межрегиональных проектов, сложности достижения договоренностей о пропорциях софинансирования таких проектов, недостаточность регламентации межрегионального сотрудничества в федеральном законодательстве. Предлагаются меры поддержки развития межрегионального сотрудничества со стороны федеральных властей: введение новых видов межбюджетных трансфертов – на софинансирование межрегиональных проектов, обусловленности создания новых особых экономических зон и их аналогов наличием согласованной позиции региональных властей макрорегиона по их специализации, обязательности формирования общей позиции региональных властей макрорегиона по содержанию стратегий развития этого макрорегиона.

Ключевые слова: макрорегионы, стратегии социально-экономического развития, межрегиональные ассоциации, сложносоставные регионы, корпорации развития, «горизонтальные» субсидии, Московский транспортный узел, Енисейская Сибирь.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-2

Введение и постановка проблемы. Тема межрегионального сотрудничества – сотрудничества органов власти субъектов РФ в решении вопросов социально-экономического развития территорий – в последнее время была поднята в связи с необходимостью разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов, существование которых в системе российского стратегического планирования предусмотрено федеральным законом 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [18]. При этом состав и границы макрорегионов определяются в Стратегии пространственного развития РФ.

Необходимость выделения макрорегионов, разработки стратегий их развития вызвала в ходе обсуждения Стратегии пространственного развития РФ немало споров, поскольку смысл стратегий макрорегионов не вполне очевиден¹. По закону о стратегическом планировании, макрорегион – это два или более субъекта РФ, «социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования» [18, статья 3]. Из этой формулировки можно

¹ Макрорегионы могут выполнять в системе государственного управления очень разные функции [8].

сделать вывод, что макрорегиональный уровень стратегического планирования нужен как основа для федеральной региональной политики, т.е. разработки направлений и мер поддержки проблемных (или геостратегических) территорий. Однако такой подход вступает в противоречие с предлагаемой сеткой макрорегионов, например, совершенно очевидно, что с точки зрения федеральной региональной политики отдельным макрорегионом является Крым, но Республика Крым и город Севастополь – это субъекты РФ в составе Южного макрорегиона, совпадающего с Южным федеральным округом. Не все макрорегионы нуждаются в особой федеральной поддержке, т.е. не нужны стратегии развития всех макрорегионов. Кроме того, вряд ли разработка стратегий развития макрорегионов принесет что-то принципиально новое в региональную политику федеральных властей, поскольку роль таких стратегий в определенной степени уже выполняют государственные программы по направлению «региональное развитие».

В федеральном законе о стратегическом планировании говорится также, что стратегии развития макрорегионов «разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития РФ, отраслевыми документами стратегического планирования РФ, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности РФ, стратегией социально-экономического развития РФ, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период» [18, статья 21, пункт 2]. Эта формулировка фактически означает, что стратегии развития макрорегионов конкретизируют Стратегию пространственного развития, однако это тоже не имеет особого смысла. Так, например, для реализации последней уже утвержден комплексный план модернизации и расширения магистральной

инфраструктуры², и вряд ли федеральные власти смогут изыскать значительные дополнительные объемы финансирования на проекты, которые могут появиться в стратегиях развития макрорегионов.

Следовательно, необходим поиск каких-то задач, которые могли бы решать стратегии развития макрорегионов, не дублируя уже решаемые задачи. В ходе выполнявшейся в 2018 г. в СОПС ВАВТ Минэкономразвития России прикладного экономического исследования по теме «Разработка предложений по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития макрорегионов» были предложены две такие задачи.

Первая – решение с помощью системы макрорегионов проблемы чрезмерной дробности политико-территориального деления России без проведения крайне сомнительной реформы по укрупнению субъектов РФ. Совершенно очевидно, что при существующих очень небольших размерах многих регионов предоставление в каждом субъекте РФ всего спектра необходимых населению социальных услуг (прежде всего, в сфере образования и здравоохранения) невозможно. Поэтому можно решать задачу обеспечения всех видов социальных, да и рыночных услуг именно в границах макрорегионов, предусматривая при этом нормальную транспортную доступность макрорегиональных центров для всех жителей макрорегиона. Правда, возможности реализации этой задачи сократились в связи с итоговым вариантом выделения макрорегионов, когда были существенно расширены границы Дальнего Востока, да и макрорегионы в конечном итоге сформированы не только и не столько с учетом транспортной доступности макрорегиональных центров, сколько существующих границ федеральных округов (фактически в четырех крупных федеральных округах было выделено по два макрорегиона).

Вторая задача, которую могут решать стратегии макрорегионов – стать основой для институционализации межрегионального сотрудничества. Конечно, сотрудничать могут не только соседние или близко расположенные субъекты РФ, однако в границах макрорегионов оснований для сотрудничества все-таки больше (могут быть совместные

² Этот план был утвержден даже раньше самой Стратегии пространственного развития РФ – правительственным распоряжением от 30 сентября 2018 г.

инфраструктурные проекты, межрегиональные кластеры и т.п.). О необходимости сотрудничества и кооперации регионов впоследствии много говорят (часто противопоставляя конкуренции регионов), однако о конкретных действиях в этом направлении мало что известно. Поэтому в данной статье мы обобщаем существующий опыт межрегионального взаимодействия, выделяем препятствия и предпосылки для его дальнейшего развития.

Обзор ранее выполненных исследований. Вопросы межрегионального сотрудничества, на наш взгляд, относятся к одной из слабо разработанных тем регионалистики. Научных работ по межрегиональному сотрудничеству на первый взгляд немало, однако этот термин трактуется по-разному. Во-первых, под межрегиональным сотрудничеством часто имеется в виду сотрудничество российских регионов с регионами соседних стран, включая приграничное сотрудничество ([7] – типичный пример). Во-вторых, также нередко при анализе межрегионального сотрудничества внимание уделяется сотрудничеству предприятий регионов – географии взаимных поставок сырья и комплектующих, готовой продукции, а не взаимодействию региональных властей (например, [15]). Авторы, занимающиеся комплексным анализом сотрудничества именно региональных органов власти, единицы [2, 5, 11]. Несколько лучше ситуация с исследованием отдельных аспектов межрегионального сотрудничества.

В научной литературе в явном или неявном виде, конечно, обсуждаются собственно цели межрегионального сотрудничества, более широко – взаимодействия органов власти соседних территориальных единиц. Важный вывод, который можно сделать из обобщения существующих работ, – такое сотрудничество является хорошим способом преодолеть недостатки системы административно-территориального деления. В каких-то случаях необходима уже упомянутая экономия на масштабе предоставления общественных услуг, в других приходится сталкиваться с проблемой границ, разделяющих на части единые агломерации (чаще всего отделяющих их центр от периферии). Такие ситуации гораздо чаще возникают на уровне муниципальных образований, а не более крупных территориальных единиц, поэтому межмуниципаль-

ное сотрудничество и в мире, и в России развито гораздо больше, чем межрегиональное. Есть публикации по зарубежному опыту межмуниципального сотрудничества [12]. В России, к примеру, обсуждался опыт создания образовательных округов для развития школьного образования [13]. Наличие гораздо больших предпосылок для развития именно межмуниципального, а не межрегионального сотрудничества прослеживается и на уровне официальных документов. Так, в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть целая глава, посвященная межмуниципальному сотрудничеству, при отсутствии даже упоминания такого вопроса в законе об органах власти субъектов РФ. В разработанных в свое время Минрегионом России рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества тоже хорошо виден явный крен в сторону последнего [16].

Если обобщить имеющуюся информацию по форматам взаимодействия субъектов РФ, то основных их два: межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия и договора/соглашения между отдельными субъектами РФ (чаще двусторонние, но не только).

Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия появились в России еще в начале 1990-х гг. в соответствии с президентским указом еще от 11 ноября 1991 г. № 194, посвященному именно взаимодействию регионов в проведении экономической реформы. В дальнейшем был принят федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». По закону, ассоциация – это некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов РФ, и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов РФ. О межрегиональных ассоциациях довольно много говорили, но примерно до середины 2000-х гг. ([6], есть целый ряд публикаций по опыту отдельных ассоциаций). После этого роль межрегиональных ассоциаций и, соответственно, интерес к ним заметно ослабли; в настоящее время эта тема практически не обсуждается.

Межрегиональные соглашения становились объектом анализа в научных публикациях, но, к сожалению, чаще всего речь идет о примерах отдельных регионов (например, в [14] рассматривается опыт Москвы, в [9] – Кировской области, [4] – наиболее актуальный вопрос соглашений с Крымом). Из этих публикаций сложно сделать выводы о реальных масштабах явления в стране, значении подписанных соглашений для социально-экономического развития регионов. Но в рамках нашей статьи эта тема и не имеет особого значения, поскольку мы говорим все же о межрегиональном сотрудничестве субъектов РФ, которые, пусть и с большой долей условности, но претендуют на вхождение в единый экономический район. Вместе с тем важным исключением, о котором пойдет речь ниже, являются соглашения в сложносоставных субъектах РФ.

Кроме того, можно выделить еще два формата межрегионального сотрудничества:

- совместное учреждение органами власти субъектов РФ юридических лиц, например, корпорации развития. Такие примеры единичны, и анализ их опыта в научных исследованиях, насколько нам известно, пока не получил отражения;

- софинансирование проектов в рамках т.н. «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, т.е. средств, передаваемых из бюджета одной территории бюджету другой территории (того же уровня в иерархии административно-территориальных единиц). Этот формат межрегионального сотрудничества в России только формируется, поэтому пока есть работы, посвященные анализу зарубежного опыта в этой сфере [3].

На основе обобщения существующих исследований межрегиональное сотрудничество целесообразно разделить, на наш взгляд, на два принципиально разных блока: финансовый и нефинансовый. Нефинансовое взаимодействие, т.е. не требующее сколько-нибудь значимых бюджетных вложений со стороны субъектов РФ, развито в России довольно хорошо, в т.ч. в рамках межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. К нефинансовому направлению межрегионального сотрудничества можно отнести:

- информационное взаимодействие – обсуждение региональными властями тех или иных вопросов социально-экономическо-

го развития территорий, обмен мнениями и лучшими практиками, выработка общей позиции по отношению к иницируемым федеральными властями реформам;

- взаимодействие регионов при формировании своей нормативно-правовой базы (такой опыт рассматривается в [1]), возможна даже унификация регионального законодательства;

- с некоторой долей условности – взаимодействие в культурной сфере.

Вместе с тем одна из важных составляющих нефинансового взаимодействия субъектов РФ – согласование стратегий их социально-экономического развития – практически не развита [10]. Очень немного примеров сотрудничества регионов в финансовой сфере, т.е. совместного финансирования проектов, подразумевающих значимые вложения со стороны региональных бюджетов. Тем не менее авторы существующих публикаций, представители федеральных и региональных органов власти говорят о том, что потенциал развития межрегионального сотрудничества далеко не исчерпан, и дальнейшие шаги в этом направлении необходимы, в пользу чего приводится ряд аргументов:

- необходимо развитие инфраструктуры межрегионального значения, в т.ч. связывающих соседние регионы транспортных коммуникаций;

- важно согласование стратегий социально-экономического развития регионов, поскольку, как минимум, необходимо обеспечить оптимальное размещение инфраструктурных объектов (например, далеко не в каждом регионе нужен авиационный хаб) и территориальное разделение труда (поддержка однотипных инвестиционных проектов в соседних регионах приводит к перепроизводству товаров и неоправданному расходованию средств на государственную поддержку таких проектов).

Материалы и методика исследования. Исходя из сказанного выше, задача данной статьи – более детально посмотреть на существующий актуальный опыт взаимодействия регионов, прежде всего в рамках финансового направления межрегионального сотрудничества, для выявления существующих проблем и препятствий для развития такого, и на этой основе сформулировать предложения по возможностям активизации межрегионального сотрудничества, созда-

ния стимулов его развития в рамках федеральной политики.

Проведение такого исследования может основываться только на анализе оперативной информации: Интернет-сайтов структур межрегионального сотрудничества (межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, учрежденных субъектами РФ юридических лиц), сообщений в СМИ о результатах деятельности таких структур, комментариях представителей региональных органов власти о состоянии дел в межрегиональном взаимодействии. Кроме того, мы анализируем проекты федеральных нормативно-правовых актов, касающихся вопросов межрегионального сотрудничества.

Полученные результаты и их обсуждение. Остановимся, прежде всего на современном положении дел с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия. Количество и состав этих ассоциаций неоднократно менялись [6, 8], в том числе в связи с переходом от экономических районов к федеральным округам. К концу 2018 г. в России осталось только 6 ассоциаций:

– «Центральный федеральный округ», состав которой отражает ее название;

– «Стратегическое партнерство «Северо-Запад», объединяющее субъекты РФ Северо-Западного федерального округа;

– «Юг», соответствующая Южному федеральному округу;

– «Северный Кавказ» в границах Северо-Кавказского федерального округа;

– «Сибирское соглашение», куда помимо субъектов РФ Сибирского федерального округа входят Тюменская область и Ханты-Мансийский АО и продолжают входить Республика Бурятия и Забайкальский край;

– «Дальний Восток и Забайкалье» – Дальневосточный федеральный округ в нынешних его границах.

Как видим, в числе действующих межрегиональных ассоциаций нет объединений субъектов РФ Приволжского и Уральского федеральных округов (ранее существовали ассоциации «Большая Волга» и «Большой Урал»), что само по себе уже свидетельствует о проблемах этого института межрегионального взаимодействия. Интернет-сайт ассоциации «Северный Кавказ» несколько месяцев находится в состоянии разработки, что тоже ставит под вопрос наличие реальной деятельности структуры. Таким об-

разом, можно говорить о более или менее реальном функционировании только пяти межрегиональных ассоциаций при восьми федеральных округах.

Падение интереса региональных властей может быть связана с разными факторами, в том числе с трансформацией системы взаимодействия федеральных и региональных властей (в 1990-е гг. ассоциации часто представляли консолидированное мнение регионов в федеральных структурах). Но, дело, скорее всего, в общих проблемах экономического взаимодействия субъектов РФ, которые станут более очевидными по другим его примерам.

Вместе с тем отметим, что сам по себе федеральный закон о межрегиональных ассоциациях можно назвать довольно удачным. В нем предусматривается обширный перечень целей и задач ассоциаций, который позволяет организовывать межрегиональное сотрудничество по любым его направлениям, в том числе активно обсуждаемым в настоящее время. Например, ассоциации могут готовить предложения по вопросам рационального использования экономических потенциалов субъектов РФ; обеспечивать взаимодействие субъектов РФ по организационному, экономическому, научно-техническому и социальному развитию регионов; участвовать в разработке и реализации совместных программ и проектов, в том числе федерального значения; изучать рынок труда для разработки совместных мер по обеспечению максимальной занятости населения, дополнительного профессионального образования кадров; создавать комплексные информационные структуры и формировать банки данных, необходимых для принятия оптимальных управленческих решений и целый ряд других.

Одной из нетипичных структур межрегионального взаимодействия стало ОАО «Корпорация развития», учрежденная в 2006 г. как ОАО «Корпорация «Урал Промышленный – Урал Полярный» (переименование произошло в 2012 г.). Соучредителями корпорации стали Тюменская область и автономные округа, Свердловская и Челябинская области.

На 2018 г. «Корпорация развития» сообщает о таких своих проектах: железнодорожная магистраль «Северный широтный ход»; мост через реку Надым; инфраструк-

тура «Транснефти» в Ямало-Ненецком АО; ТЭС «Полярная» и ТЭС «Харп-12» в том же Ямало-Ненецком АО; «Повышение энергоэффективности тепловых источников. Малая генерация (котельные), Челябинская область»; «Полярный кварц» в Ханты-Мансийском АО. Как видим, межрегиональных проектов, ради которых и необходимо развивать межрегиональное сотрудничество, почти нет. Подавляющее большинство проектов значимы для отдельных субъектов РФ. Из этого следует не только уже названная проблема дефицита проектов межрегионального значения, но и неизбежно возникающие конфликты между регионами по поводу значимости совместно учрежденного института и, соответственно, об адекватности финансового вклада каждого из субъектов РФ в деятельность корпорации. Кроме того, «Корпорации развития» не удалось избежать довольно типичной российской проблемы – эффективно расходования средств в принципе.

Пожалуй, самым наглядным примером того, что одной из ключевых проблем межрегионального сотрудничества является сложность достижения договоренностей между субъектами РФ по пропорциям финансирования совместных мероприятий, является опыт сложносоставных субъектов РФ. Их на сегодняшний день осталось, как известно, только два: Тюменская область с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским АО и Архангельская область с Ненецким АО. Сотрудничество внутри сложносоставных субъектов определяется договорами между органами государственной власти регионов; в Тюменской области еще есть программы по реализации такого договора. Автономные округа, конечно, не заинтересованы в укрупнении субъектов РФ и ликвидации собственной самостоятельности, поэтому договоренности внутри сложносоставных субъектов РФ достигаются. Однако в СМИ периодически появляется информация о возникающих вокруг межбюджетных отношениях конфликтных ситуациях.

Еще одним примером отсутствия большого числа проектов межрегионального значения, даже если со стороны регионов есть желание организовывать межрегиональное взаимодействие, является Комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь». С идеей разработки такого проекта главы трех регионов – Красноярского края, Республики

Хакасия и Республики Тыва – обратились к президенту страны В. Путину в начале 2018 г., когда шла разработка Стратегии пространственного развития РФ. Фактически это обращение стало инициативой создания макрорегиона «снизу». Правда, в результате присоединения Республики Бурятия и Забайкальского края к Дальневосточному федеральному округу был сформирован Ангаро-Енисейский макрорегион, включающий в себя еще Иркутскую область (изначально предусматривался Байкальский регион, традиционно включавший в себя Бурятию, Забайкальский край и Иркутскую область).

Если посмотреть на предлагаемый перечень отдельных проектов, входящих в комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь», то из более чем 30 проектов однозначно межрегиональных только два:

- строительство железнодорожной линии «Элегест – Кызыл – Курагино» в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва (это уже далеко не первая попытка реализовать такой проект);

- создание трансграничного автомобильного коридора «Красноярск – Абакан – Кызыл – Хандагайты – Улангом – Ховд – Урумчи».

Остальные проекты, безусловно, могут иметь мультипликативный эффект, способствовать кооперации предприятий внутри макрорегиона. Вместе с тем, нет убедительных аргументов в пользу того, что такие проекты не могут быть реализованы и без формирования комплексного инвестиционного плана, и что речь не идет лишь о новой попытке руководителей регионов привлечь внимание федеральных властей на давно обсуждаемые проекты. Еще одним реанимированным проектом (помимо железной дороги в Тыву) является проект развития Ангаро-Енисейского экономического района, предусматривающего в том числе строительство целлюлозно-бумажного комбината в Красноярском крае (строительство ЦБК фигурировало в комплексном проекте развития Нижнего Приангарья, который получил поддержку Инвестиционного фонда РФ, но во второй половине 2000-х гг. инвестора на ЦБК так и не нашли).

Несколько настораживающим фактом является то, что, насколько нам известно, на протяжении уже нескольких месяцев после появления инициативы по «Енисейской Сибири», других аналогичных инициатив

со стороны субъектов РФ не появилось (по крайней мере в открытом информационном пространстве о них речь не идет). Поэтому возникает вопрос о возможности тиражирования опыта «Енисейской Сибири».

Пример «Енисейской Сибири» важен еще и тем, что в реализации межрегионального сотрудничества региональные власти рассчитывают на участие федеральных властей, которое в нынешних реалиях неизбежно из-за дефицита финансовых ресурсов на местах. В какой-то мере федеральные власти могут помочь и в достижении договоренностей между органами власти субъектов РФ. В этом отношении показателен пример АНО «Дирекция Московского транспортного узла», участником которой являются не только Москва и Московская область, но и федеральные структуры.

Таким образом, для развития финансово-хозяйственного сотрудничества регионов есть несколько объективных препятствий:

– в какой-то мере недостаточность регламентации такого рода сотрудничества в нормативно-правовых актах. Вместе с тем это далеко не самое главное, поскольку эксперты довольно единодушно говорят о том, что, например, при отсутствии в Бюджетном кодексе РФ норм по «горизонтальным» субсидиям (по которым сейчас вносятся поправки в кодекс), подобного рода субсидии Бюджетный кодекс РФ не запрещал. Возможны были и другие разнообразные и уже рассмотренные выше форматы софинансирования проектов. Поэтому двигаться в сторону более детальной регламентации форм межрегионального сотрудничества необходимо, но это скорее надо рассматривать как методическую помощь властям субъектов РФ, а не снятие формальных ограничений на развитие сотрудничества;

– отсутствие в региональных бюджетах свободных средств, которые можно было бы выделить на реализацию программ межрегионального сотрудничества, и это, пожалуй, главное препятствие для дальнейшего продвижения в рассматриваемой сфере. Наверняка многие субъекты РФ не отказались бы от организации строительства хороших автомобильных дорог, скоростных железных дорог между своими регионами (региональными центрами), но у них на это просто нет средств. Поэтому, опять-таки, реальные перспективы развития межрегионального

сотрудничества в обозримой перспективе есть у тех субъектов РФ, которые на сегодняшний день имеют высокий уровень бюджетной обеспеченности. Условно, таковыми можно считать т.н. регионы-«доноры» – субъекты РФ, которые не получают дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

– далеко не всегда даже у соседних субъектов РФ есть объективная потребность в реализации совместных проектов или каких-то других форм финансово-хозяйственного взаимодействия (что, конечно, не отменяет необходимости информационного взаимодействия). Точнее, такие проекты при желании всегда можно предложить, но все равно это не снимет вопроса о недостаточно высокой приоритетности таких проектов. Например, в глазах жителей дополнительные вложения в развитие образования или здравоохранения в регионе наверняка будут выглядеть гораздо более разумным решением, нежели более абстрактный проект по усилению связности с соседним субъектом РФ. В отношении приоритетности межрегиональных проектов по сравнению с остальными расходами региональных бюджетов неизбежно будут возникать вопросы и при оценке эффективности региональных расходов федеральными органами власти;

– в условиях отсутствия серьезных традиций межрегионального сотрудничества, предусматривающего наличие определенного опыта достижения договоренностей по объемам софинансирования тех или иных расходов, неизбежным оказывается возникновение если не конфликтных, то спорных ситуаций по определению долей участия субъектов РФ в проектах межрегионального значения. Причем эта проблема тем острее, чем меньше финансовые ресурсы в бюджетах регионов. Соответственно, для решения этой проблемы необходима выработка методических рекомендаций по оценке долей участия субъектов РФ в совместных проектах. Эти же методы рекомендации могут лежать в основе и оценки эффективности проектов межрегионального сотрудничества в рамках оценки расходов региональных бюджетов.

Таким образом, развитие межрегионального сотрудничества – это перспектива, прежде всего, для «богатых» регионов. Исходя из этого, важнейшей задачей становится фе-

Таблица 1. Механизмы развития межрегионального сотрудничества на федеральном и региональном уровнях

Механизм	Создание стимулов для межрегионального взаимодействия на федеральном уровне	Действия на региональном уровне
Согласование планов развития субъектов РФ в макрорегионе, прежде всего, в ходе разработки стратегий развития макрорегионов.	Запрос в субъекты РФ на коллективные – от субъектов РФ макрорегиона – предложения в стратегии развития макрорегионов (через аппараты полпредов Президента РФ в федеральных округах или межрегиональные ассоциации).	Подготовка коллективных – от субъектов РФ макрорегиона – предложений в стратегии социально-экономического развития макрорегионов.
Информационное взаимодействие в разных сферах.	В дополнительных стимулах не нуждается, но может быть условием для дополнительной федеральной финансовой поддержки (см. следующий пункт).	Обсуждение совместных планов развития, унификация инвестиционного законодательства, создание совместных Интернет-ресурсов.
Формирование новых инвестиционных проектов макрорегионального значения, реализуемых с участием федерального бюджета.	Внедрение нового вида федеральных субсидий региональным бюджетам – на поддержку проектов межрегионального значения. Введение обусловленности принятия решений о применении механизмов развития территорий (особых экономических зон, территорий опережающего развития, индустриальных парков и т.п.) наличием согласованных субъектами РФ решений о специализации таких территорий.	Формирование Комплексных инвестиционных планов развития макрорегионов, включающих в себя перечень новых территорий локализации инвестиций с их специализацией.
Совместное финансирование проектов / мероприятий регионами.	Разработка методических рекомендаций по внедрению системы «горизонтальных» субсидий.	Внедрение системы «горизонтальных» субсидий.
Содействии развитию взаимодействия хозяйствующих субъектов макрорегиона (формированию межрегиональных кластеров, созданию цепочек добавленной стоимости, поиску поставщиков в субъектах РФ макрорегиона).	Разработка методических рекомендаций по выделению межрегиональных кластеров, созданию условий для их дальнейшего развития, а также для формирования цепочек добавленной стоимости.	Проведение в макрорегионах аналитической работы по выделению межрегиональных кластеров. Проведение мероприятий (выставок, форумов) для организации взаимодействия предприятий субъектов РФ. Достижение договоренностей о совместной работе по содействию развитию инфраструктуры кластеров (развитие образования и др.).

деральная финансовая поддержка межрегионального сотрудничества. Причем это должны быть специально выделяемые средства именно на проекты межрегионального значения. Что, конечно, не отменяет необходимости ряда других мер, в обобщенном виде представленных нами в таблице 1.

Выводы. Таким образом, в целом перспективы развития межрегионального сотрудничества в России выглядят неоднозначными. Точнее, нефинансовое взаимодействие региональных властей, в становлении которого достигнуты хорошие результаты (за исключением согласования стратегий социально-экономического развития регионов), продолжит активно развиваться и дальше. Для дальнейшего продвижения в развитии финансового взаимодействия региональных властей, в реальной координации направлений из социально-экономического развития, далеко не всегда существуют объективные предпосылки:

- необходимость экономии на масштабе или преодоления проблемы разделяющих на части агломерации административных границ, которая является важной основой для сотрудничества органов власти соседних территориальных единиц, очевидна на уровне муниципальных образований, но не всегда на уровне субъектов РФ,

- реализация совместных проектов субъектами РФ часто сталкивается с дефицитом

бюджетных ресурсов на реализацию таких проектов, а даже при высокой бюджетной обеспеченности возникают конфликты по определению объемов софинансирования совместно реализуемых регионами мероприятий.

Поэтому для дальнейшего развития межрегионального сотрудничества, потенциал которого все же существует, как представляется, нужны определенные усилия не только со стороны самих региональных, но и федеральных властей:

- значимой мерой может стать формирование отдельного направления финансовой поддержки социально-экономического развития регионов (например, нового вида межбюджетных субсидий), предоставляемой на реализацию исключительно межрегиональных проектов,

- не исключено инициирование развития межрегионального сотрудничества (в том числе путем внесения поправок в федеральные нормативно-правовые акты), например, коллективное участие субъектов РФ в разработке стратегий социально-экономического развития макрорегионов, введение обязательности межрегиональных согласований проектов создания особых экономических зон и их аналогов,

- разработка методических рекомендаций, распространению лучших практик по развитию межрегионального сотрудничества, прежде всего внедряемых «горизонтальных» субсидий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агеева Л.В.* Опыт взаимодействия региональных парламентов Поволжского региона // Методология и методы изучения региональной истории: Центральное Поволжье в глокализационном измерении. Сб. статей. Казань, 2016. С. 51–67.
2. *Бакуменко О.А.* Межрегиональное взаимодействие как фактор развития региональных социально-экономических систем (на примере Северо-Западного федерального округа): Дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Псков, 2017. 179 с.
3. *Богачева О.В., Феоктистова О.А.* «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 24 (258). С. 55–68.
4. *Борщик Н.Д.* Межрегиональные связи субъектов Российской Федерации: теория и практика // Политика, экономика и инновации. 2016. № 3 (5). С. 1–6.
5. *Бурак П.И., Ростанец В.Г., Топилин А.В.* Межрегиональные и межмуниципальные связи в экономике Российской Федерации: перспективы развития и пути координации. М.: Научный консультант, 2017. 225 с.
6. *Климанов В.В.* Региональные системы и региональное развитие в России. М.: Едиториал УРСС, 2003. 296 с.
7. *Кудин К.Ю.* Межрегиональное сотрудничество субъектов Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы: Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2012. 173 с.
8. *Кузнецова О.В.* Система макрорегионов в экономическом пространстве России // Региональные исследования. 2012. № 3. С. 33–43.
9. *Ларионова Н.А.* Соглашения о сотрудничестве между субъектами Российской Федерации как механизм государственного регулирования межрегиональных связей // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 7 (430). С. 142–152.
10. *Мартынов В.В., Сазонова И.Е.* Межрегиональное взаимодействие в «Стратегиях развития» субъектов Федерации (на примере Северо-Западного экономического района) // Псковский регионологический журнал. 2014. № 20. С. 21–31.

11. *Махотаева М.Ю., Бакуменко О.А., Малышев Д.П.* Межрегиональное взаимодействие как инструмент развития стратегических приоритетов региона. Псков: Псков. гос. ун-т, 2017. 118 с.
12. *Одинцова А.В.* Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // *Федерализм*. 2013. № 2 (70). С. 145–158.
13. *Орлова Е.Р., Кошкина Е.Н.* Формирование нового образовательного пространства в российских регионах // *Вестн. Междунар. ин-та экономики и права*. 2010. № 1. С. 6–18.
14. *Рогачева Л.* Межрегиональные связи как фактор формирования гражданского общества и укрепления государства // *Власть*. 2010. № 5. С. 20–23.
15. *Ускова Т.В., Лукин Е.В.* Межрегиональное взаимодействие как фактор роста экономики. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 76 с.
16. Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения / Министерство регионального развития РФ. М., 2009. 40 с. URL: http://www.economic.kurganobl.ru/assets/files/municipal/info/metodicheskie_rekomendacii.pdf (дата обращения: 01.12.2018).
17. ОАО «Корпорация развития». URL: <http://www.cupp.ru/> (дата обращения: 15.11.2018).
18. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Об авторе

Кузнецова Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН; заместитель председателя Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва.

Для цитирования:

Кузнецова О.В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // *Региональные исследования*. 2019. № 1. С. 16–25.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-2.

Interregional interaction in Russia: prospects of cooperation of regional authorities

O. V. Kuznetsova^{1,2}

¹ *Federal Research Center «Computer Science and Control»
of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

² *Russian Foreign Trade Academy, Moscow, Russia
e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru*

The article discusses the current state of interregional cooperation in Russia (interaction of the regional authorities in the socio-economic development of the regions), the relevance of which has increased in connection with the preparation of strategies for the development of macroregions. Obstacles to the development of inter-regional cooperation are identified: a relatively low need for interregional cooperation in comparison with intermunicipal, a shortage of regional budgets for the implementation of inter-regional projects, the difficulty of reaching agreements on the proportions of co-financing such projects, the lack of regulation of interregional cooperation in federal legislation. Measures to support the development of interregional cooperation by the federal authorities are proposed: the introduction of new types of interbudgetary transfers – to co-finance interregional projects, the conditionality of the creation of new special economic zones and their analogues by the presence of a coordinated position of the regional authorities of the macroregion on their specialization, the obligation to form a common position of the regional authorities of the macroregion on the content of development strategies of this macroregion.

Key words: macro-regions, strategies of socio-economic development, interregional associations, composite regions, development corporations, «horizontal» subsidies, Moscow transport unit, Yenisei Siberia.