

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)**

В.В. КЛИМАНОВ, С.М. КАЗАКОВА

**ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ**

МОСКВА 2020

Аннотация.

В исследовании были сформулированы ключевые принципы и особенности межрегионального сотрудничества в России, а также формы и особенности горизонтального взаимодействия с целью разработки рекомендаций для органов исполнительной власти.

Для этого был проведен обширный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации на предмет упоминания в них различных аспектов взаимодействия регионов, определены ключевые экономические и политические особенности реализации межрегионального сотрудничества. Был также проведен анализ зарубежного опыта сотрудничества регионов.

На основе анализа были выявлены формы межрегионального взаимодействия в России, как непосредственно между регионами как публично-правовыми образованиями, так и между хозяйствующими субъектами. Более подробно были проанализированы финансовые инструменты горизонтального взаимодействия, а также определены перспективы сотрудничества регионов, в том числе в рамках стратегического планирования, даны рекомендации федеральным органам исполнительной власти по развитию инструментов стимулирования межрегионального сотрудничества.

Результаты работы могут быть использованы в интересах Департамента экономики и финансов Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, а также в интересах Академии для развития научного потенциала в целях повышения качества экспертно-аналитической работы и образовательных программ.

Климанов Владимир Викторович – д. э. н., директор центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;
Казакова Софья Михайловна - м.н.с. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

Данная работа подготовлена в рамках исследования «Принципы, возможности и ограничения межрегионального взаимодействия в современных условиях», проводимого в рамках реализации государственного задания РАНХиГС на 2020 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Законодательные основы межрегионального взаимодействия	6
2. Практика межрегионального сотрудничества в России.....	14
3. Финансовые инструменты взаимодействия регионов России.....	20
4. Перспективы межрегионального сотрудничества в России	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации, как стране с наибольшим в мировой практике количеством административно-территориальных единиц, одной из значимых задач пространственного развития является стимулирование межрегионального, а также межмуниципального сотрудничества. Такое сотрудничество важно и с точки зрения экономики, и в социальной сфере, и непосредственно в системе государственного управления. Основываясь на принципах кооперации, хозяйствующие субъекты разных регионов могли бы получить более значимые результаты экономической деятельности, что в свою очередь должно способствовать ускорению экономического роста. Социальные связи регионов важны при решении задач в сфере демографии, совершенствования систем образования, здравоохранения, культуры. Наконец, взаимодействие органов государственной власти, например, обмен лучшей практикой в части стимулирования инновационной деятельности, поддержке инициатив гражданского общества, является одним из факторов повышения качества государственного управления.

Несмотря на то что на протяжении всего современного этапа развития в Российской Федерации шли процессы складывания новых и обновления уже действующих экономических институтов, межрегиональное сотрудничество в полной мере не заработало. Более того, в законодательстве практически отсутствуют механизмы и инструменты его поддержки как со стороны Федерации, так и со стороны самих регионов.

Значимость разрабатываемых выводов по исследованию межрегионального взаимодействия возрастает с учетом того, что летом 2019 г. в действующее законодательство были внесены изменения, касающиеся возможности применения механизма «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, методические основы которых остаются непроработанными. В условиях кризиса 2020 г. стали возникать не практиковавшиеся ранее формы

взаимодействия между регионами. В апреле 2020 г., в частности, в рамках антикризисных мер было принято решение о возможности предоставления «горизонтальных» бюджетных кредитов.

Все это предопределяет актуальность анализа существующих принципов, возможностей и ограничений межрегионального сотрудничества, а также выработки решений по его дальнейшему стимулированию и развитию.

1. Законодательные основы межрегионального взаимодействия

Упоминание о межрегиональном сотрудничестве встречается как в ключевых кодексах Российской Федерации, так и в отраслевом законодательстве.

Так, бюджетным законодательством регулируются такие формы взаимодействия между регионами как бюджетные инвестиции в виде капитальных вложений (в том числе инфраструктурные проекты), реализуемые несколькими регионами, межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам других субъектов Российской Федерации, бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджета одного региона бюджету другого региона. Последние два инструмента были закреплены законодательно совсем недавно, хотя потребность в них была очень высока.

Статья 125 Гражданского кодекса Российской Федерации позволяет публично-правовым образованиям (в том числе и субъектам Российской Федерации) быть участниками хозяйственных обществ, но закрепляет это лишь в самом общем виде, не детализируя эти взаимоотношения между несколькими публично-правовыми образованиями на различном уровне, в том числе межрегиональном.

Более детально взаимодействие нескольких публично-правовых образований в части создания хозяйственных обществ законодательно урегулировано лишь на уровне муниципальных образований, поскольку Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 68 закрепляет возможность для представительных органов муниципальных образований в целях совместного решения вопросов местного значения принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Такая форма межмуниципального

сотрудничества наряду с прочими предусмотрена также в статье 8; возможность создания межмуниципальных хозяйственных обществ упоминается и в статье 51 данного закона. При этом следует обратить внимание, что напрямую не оговаривается ограничение межмуниципального сотрудничества в рамках одного субъекта федерации. Относительно же создания межрегиональных хозяйственных обществ Гражданский кодекс Российской Федерации никаких специальных упоминаний и оговорок не содержит. Таким образом, законодательного запрета на создание таких обществ не имеется, но деталей или особенностей их создания нормы права также не закрепляют, что, в свою очередь, может представляться регионам препятствием для создания и участия в таких обществах на практике. Возможно, введение в гражданское законодательство норм, которые бы напрямую закрепляли возможность создания хозяйственных обществ несколькими публично-правовыми образованиями (по аналогии с межмуниципальными хозяйственными обществами), стимулировали бы регионы на создание таких юридических лиц¹.

Предложения о дополнении гражданского законодательства нормами о межмуниципальной компании в качестве некоммерческой организации, учреждаемой двумя и более муниципальными образованиями, в целях совместного осуществления на их территории управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, стали появляться в последнее время в ряде инициатив.

В качестве альтернативы Гражданскому кодексу Российской Федерации такую норму можно было бы закрепить и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹ В качестве альтернативы Гражданскому кодексу Российской Федерации такую норму можно закрепить и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (по аналогии с подобной нормой Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

субъектов Российской Федерации» (по аналогии с подобной нормой Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В целом, представляется слабо объяснимым сам факт отсутствия возможности осуществления межрегионального взаимодействия в базовом федеральном законе, регулирующем деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Логичным было бы присутствие в законе специальных норм, определяющих принципы, формы, ограничения межрегионального взаимодействия.

Разработанный Минэкономразвития России проект федерального закона о городских агломерациях подразумевает развитие законодательного регулирования вопросов межмуниципального сотрудничества, которое может носить по своей сути и межрегиональный характер. Так, предлагаемые изменения в федеральный закон об общих принципах местного самоуправления в части развития городских агломераций предполагают корректировку статьи 68 Закона о межмуниципальных организациях. В случае принятия данного законопроекта представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения будут правомочны в принятии решений об учреждении межмуниципальной некоммерческой организации в форме межмуниципальной компании. Само создание такой компании должно осуществляться на основе межмуниципального соглашения. Предлагается также ввести нормы о возможностях создания межмуниципального печатного орган массовой информации.

В разработанном законопроекте предлагается также дополнение действующего Закона статьей о межмуниципальных соглашениях, заключаемых между двумя и более муниципальными образованиями в целях совместного решения вопросов местного значения. Такие соглашения могут заключаться по инициативе различных органов местного самоуправления, утверждаться представительными органами соответствующих муниципальных образований и подписываться их главами. Именно такие соглашения, в

частности, и должны стать, по мнению авторов законопроекта, основой системы управления городскими агломерациями.

Что касается отдельных отраслей, в которых на законодательном уровне регулируются некоторые инструменты взаимодействия между субъектами федерации, можно указать на сферу транспорта. Наиболее ярким примером является организация смежных межрегиональных перевозок. Так, отношения между четырьмя парами регионов достаточно подробно регламентируются несколькими статьями Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Примером в водной сфере может быть и регулирование бассейновых округов, которые в соответствии со статьей 28 Водного кодекса Российской Федерации являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов. Аналогично на федеральном уровне регламентируются отношения в сфере управления лесными объектами, не предусматривая особых инструментов взаимодействия между субъектами федерации в сфере лесных отношений. Даже межрегиональные планы маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования составляются федеральным органом исполнительной власти (статья 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации), хотя лесные зоны обычно захватывают территории нескольких регионов (статья 15).

Следует также отметить, что так называемые «отраслевые» законы, регулирующие сферы образования², культуры³, медицины⁴ не содержат норм,

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

³ Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 9 октября 1992 г. №3612-1, Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. №78-ФЗ «О библиотечном деле».

⁴ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

которые бы прямо предусматривали какие-либо особые формы взаимодействия субъектов Российской Федерации между собой в указанных сферах.

Ключевые аспекты упоминания механизмов взаимодействия регионов в кодексах Российской Федерации и отраслевом законодательстве представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Межрегиональное взаимодействие в законодательных актах Российской Федерации

Нормативный правовой акт	Нормы акта	Инструменты межрегионального взаимодействия	Контекст упоминания о межрегиональном взаимодействии
Бюджетный кодекс Российской Федерации	Статья 93.2	Бюджетные кредиты	Условия и ограничения предоставления бюджетного кредита, за исключением права региона-кредитора определять цель предоставления, размеры платы за использование, а также условия предоставления, использования и возврата кредита.
	Статьи 135, 138.3	Горизонтальные трансферты	Статьей 135 устанавливаются формы межбюджетных трансфертов, которые могут предоставляться из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету другого субъекта Российской Федерации, – субсидии и иные межбюджетные трансферты. Статья 138.3 дает определение субсидиям бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации и условия предоставления субсидии.
Градостроительный кодекс Российской Федерации	Статьи 13.1-13.2, 16	Схема территориального планирования нескольких субъектов Российской Федерации	Статья 13.1 раскрывает содержание схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. Статья 13.2 определяет порядок подготовки проекта и утверждения схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. В статье 16 отражен порядок согласования проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов

			Российской Федерации
Гражданский кодекс Российской Федерации	Статья 125	Хозяйственные общества с участием нескольких субъектов Российской Федерации	Статья позволяет публично-правовым образованиям (в том числе и субъектам Российской Федерации) быть участниками хозяйственных обществ, но закрепляет это лишь в самом общем виде, не детализируя эти взаимоотношения между несколькими публично-правовыми образованиями на различном уровне, в том числе межрегиональном.
Водный кодекс Российской Федерации	Статьи 28-29	Бассейновые округа и бассейновые советы	В статье 28 дается определение и перечень из 21 бассейнового округа. Статья 29 отражает порядок формирования и функционирования бассейновых советов.
Лесной кодекс Российской Федерации	Статья 53.3	Межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования	Статья 53.3 дает определение планов тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации, порядок их разработки и утверждения. Пунктом 5 статьи устанавливается, что на основании планов тушения лесных пожаров разрабатывает межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.
Налоговый кодекс Российской Федерации	Глава 3.1, статья 278.1	Консолидированная группа налогоплательщиков (КГН)	В главе 3.1 зафиксированы общие положения, условия создания КГН, права и обязанности участников КГН, условия прекращения действия КГН. Статья 278.1 устанавливает особенности определения налоговой базы по полученным участниками КГН доходам.
Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Статья 21	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	Статьей закрепляются цели, порядок разработки и утверждения стратегий социально-экономического развития макрорегионов.
Федеральный закон от	Статьи 1-8	Ассоциации экономического	Законом устанавливаются принципы, цели и задачи

17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»		взаимодействия	деятельности ассоциаций, порядок их создания и регистрации, ответственность, экономические и финансовые основы деятельности, а также порядок взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.
Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Статьи 3, 13, 15, 16	Смежные межрегиональные перевозки	В статье 3 дается определение межрегионального, смежного межрегионального и межмуниципального маршрутов регулярных перевозок. Статья 13 устанавливает порядок установления, корректировки и отмены смежного межрегионального маршрута регулярных перевозок. В статье 15 определено, что тарифы на перевозки по смежным межрегиональным маршрутам устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены начальные остановочные пункты, по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Федерации, в границах которых расположены конечные остановочные пункты. Статья 16 устанавливает, что взаимодействие между регионами по организации межрегиональных перевозок осуществляется в рамках заключаемых ими соглашений. Определяется порядок заключения соглашений.

Источник: составлено авторами.

В целом, нормативная правовая база, регламентирующая межрегиональное сотрудничество, ограничивается относительно небольшим перечнем федеральных законов и иных правовых актов.

Прежде всего, это федеральный закон, регулирующий деятельность межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Помимо этого, существуют законы, в которых отражается взаимодействие органов управления или отдельных хозяйствующих субъектов, расположенных в разных регионах. В частности, еще в 1990-е гг. нашли законодательное закрепление финансово-промышленные группы. В 2010-е гг. им на смену пришли консолидированные группы налогоплательщиков.

Однако это форма взаимодействия хозяйствующих субъектов, но не собственно публично-правовых образований. При взаимодействии последних могут появляться так называемые горизонтальные межбюджетные трансферты, формально закрепленные в законодательстве лишь в 2019 г., но уже реально существующие на протяжении последних нескольких лет. В условиях кризиса 2020 г. в России было формально закреплена и возможность предоставления горизонтальных бюджетных кредитов.

Одним из значимых направлений межрегионального сотрудничества, формируемого в России с учетом зарубежного опыта, является и стратегическое планирование на региональном уровне. В частности, среди прочего подразумевается формирование и утверждение документов стратегического планирования группы регионов. К таким документам в России, в частности, можно отнести стратегии развития макрорегионов, документы, принятые в развитие Арктической зоны Российской Федерации, а также схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации.

Популярным механизмом взаимодействия являются двусторонние и многосторонние соглашения о сотрудничестве органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях совместного оказания услуг населению и осуществления торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества.

2. Практика межрегионального сотрудничества в России

На практике выявляются формы межрегионального двустороннего и многостороннего сотрудничества, которое может осуществляться как непосредственно между хозяйствующими субъектами, базирующимися в разных регионах, так и между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Многостороннее сотрудничество регионов осуществляется путем участия их органов власти в ассоциативных структурах, создаваемых с целью координации взаимодействия для достижения устойчивого состояния в развитии экономики территорий. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия появились еще в 1990-х гг., необходимость их создания была обусловлена разрывом экономических связей между территориями бывшего СССР наряду с высоким уровнем дифференциации социально-экономического развития регионов. Максимально активная фаза в деятельности таких ассоциаций пришлась на конце 1990-х – начало 2000-х гг., но и в настоящее время функционирует шесть таких ассоциаций.

Регионы взаимодействуют и в рамках выполнения совместных задач, в том числе оказания услуг населению, например, в части организации перевозок граждан общественным транспортом⁵. Некоторые регионы уже имеют нормативную основу формирования межрегиональных связей и заключения межрегиональных соглашений по различным вопросам. Такие соглашения имеются уже у более, чем 70% регионов. Большая часть соглашений – двусторонние, однако на практике выявляются и случаи заключения многосторонних соглашений, например, между Республикой Калмыкия, Ставропольским краем, Астраханской и Ростовской областями о сотрудничестве в сфере экономики, туризма, развития физической культуры и спорта, реализации государственной политики в отношении российского

⁵ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Здесь и далее приводится по базе правовой информации «Консультант Плюс».

казачества. Соглашения о сотрудничестве имеются в настоящее время в большинстве субъектов Федерации.

Практика участия регионов в выработке документов стратегического планирования макрорегионов, а также схем территориального планирования двух и более субъектов Федерации пока также незначительна. Положения, закрепляющие необходимость пересмотра существующих стратегий социально-экономического развития макрорегионов, были инициированы Стратегией пространственного развития на период до 2025 г.⁶ Действующие стратегии макрорегионов, по сути – федеральных округов, часто пересекаются с федеральными и региональными стратегиями и подходят к развитию округа комплексно, рассматривая его положение или положение отдельно взятых регионов на национальной и международной арене и практически не учитывая межрегиональные связи. Вместе с тем стратегии признают важность развития межрегионального сотрудничества в контексте повышения эффективности пространственной организации экономики.

Основными направлениями межрегионального сотрудничества в стратегиях являются реализация инфраструктурных и инвестиционных проектов, связанных с развитием скоростного пассажирского железнодорожного сообщения, строительством терминально-логистических комплексов, развитием автомобильных дорог и межрегиональных авиационных сетей и др. Популярными направлениями являются также туризм (в том числе в форме межрегиональных туристических кластеров) и производственная кооперация. В социальной сфере реализуются совместные проекты, связанные с содействием занятости населения, в том числе в рамках создания межрегиональных центров занятости населения, а также развитием объектов социальной инфраструктуры.

Предполагается, что на смену действующим стратегиям в ближайшее время придут новые документы стратегического планирования уже тех

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

макрорегионов, которые определены в Стратегии пространственного развития. Как отмечают эксперты, возложение разработки таких стратегий на органы власти регионов при общем руководстве со стороны федерального центра могло бы послужить развитию межрегионального сотрудничества, которое на практике развивается недостаточно.

Долгое время не находили своего законодательного утверждения такие формы двустороннего взаимодействия, как горизонтальные субсидии и горизонтальные бюджетные кредиты. Нормы, регламентирующие финансовое взаимодействие субъектов Федерации, появились в бюджетном законодательстве только в 2019 и 2020 гг.

Межрегиональное взаимодействие хозяйствующих субъектов многообразно. Так, оно проявляется в рамках деятельности консолидированных групп налогоплательщиков, создание которых происходит с 2012 г.⁷, или иных предприятий и холдингов, имеющих структурные подразделения в разных субъектах Федерации. Ранее подобными формами выступали и финансово-промышленные группы⁸.

Косвенным доказательством наличия связей органов власти и хозяйственных структур разных регионов может выступать наличие государственных закупок, осуществляющих межрегиональную поставку товаров или выполнение работ. Несмотря на то, что оцениваемый уровень межрегионального протекционизма⁹ демонстрирует высокую региональную замкнутость, можно выделить перечень регионов, с которыми как можно больше субъектов Федерации стремится установить хозяйственные связи. К таким регионам относится г. Москва (около 2/3 всех заключенных госконтрактов), г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Московская, Нижегородская и Свердловская области. Большую роль в осуществлении

⁷ Глава 3.1, глава 25 Налогового кодекса Российской Федерации; Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».

⁸ Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах» (закон прекратил свое действие в 2007 г.).

⁹ Рейтинг регионального протекционизма (по 44-ФЗ). Госрасходы. URL: <https://spending.gov.ru/analytics/ratings/rating-protectionism/>.

закупок все же играет пространственный фактор – в основном регионы сотрудничают со своими соседями либо с субъектом Федерации, входящим в тот же федеральный округ и являющимся экономически более развитым. К региональному протекционизму более склонны «слабые» регионы, больше зависящие от федерального бюджета (например, регионы Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов).

Перечень форм межрегионального взаимодействия, а также механизмы взаимодействия субъектов Российской Федерации при их реализации, представлен в таблице 2.

Таблица 2 – Формы межрегионального взаимодействия в Российской Федерации и механизмы их обеспечения

Формы межрегионального взаимодействия	Регламентирующий нормативный правовой акт	Характер взаимодействия	Сложившаяся практика
Взаимодействие в рамках межрегиональных ассоциаций	Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Статьи 1-8)	Некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, создается на добровольной основе за счет взносов в уставный капитал	«Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье», «Юг», «Северный Кавказ», и др.
Двусторонние и многосторонние соглашения	Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Заключаются с целью осуществления торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества между регионами, хотя специального регулирования не предусмотрено	Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Республика Крым и Севастополь и др.; регионы Юга России

	Федерации»		
Горизонтальные межбюджетные трансферты (субсидии)	Бюджетный кодекс Российской Федерации (статьи 135, 138.3)	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету субъекта Российской Федерации из бюджета другого субъекта Российской Федерации в целях софинансирования его расходных обязательств	Опыт предоставления субсидий из бюджета Москвы, Ленинградской, Томской и Тюменской областей
Горизонтальные бюджетные кредиты	Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 93.2)	Денежные средства из бюджета одного субъекта Российской Федерации бюджету другого субъекта Российской Федерации, предоставляемые на срок до трех лет	По состоянию на 1 октября 2020 г. горизонтальные бюджетные кредиты еще не применялись.
Взаимодействия при реализации государственных программ и иных документов социально-экономического развития макрорегионов и иных территорий, объединяющих несколько субъектов Российской Федерации	Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегии социально-экономического развития и государственные программы (статья 21)	Региональная интеграция для развития конкретных территорий и отдельных регионов	Государственные программы развития Дальнего Востока, Арктической зоны Российской Федерации и др.; стратегии социально-экономического развития федеральных округов
Реализация инфраструктурных проектов	Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегии социально-экономического развития и государственные программы	Реализация инфраструктурных проектов на территории двух и более субъектов	Высокоскоростная железнодорожная магистраль «Москва - Казань», Северный морской путь, Байкало-Амурская магистраль
Разработка схем территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации	Градостроительный кодекс Российской Федерации (статьи 13.1-13.2, 16)	Схемы формируются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического	Практически все регионы России

Федерации		развития регионов и основываются на положениях стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования	
Организация межрегиональных перевозок	Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статьи 3, 13, 15, 16)	Маршрут регулярных перевозок устанавливается, изменяется, отменяется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен начальный остановочный пункта по данному маршруту	Москва – Московская область, Санкт-Петербург – Ленинградская область, Севастополь – Республика Крым, Краснодарский край – Республика Адыгея
Бассейновые округа и бассейновые советы	Водный кодекс Российской Федерации (статьи 28-29)	Органы государственной власти субъектов Федерации входят в состав бассейновых советов для сотрудничества в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов в рамках бассейновых округов	В рамках 21 бассейнового округа
Межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования	Лесной кодекс Российской Федерации (статьи 15 и 53.3)	Взаимодействие внутри лесных зон, которые охватывают территории нескольких субъектов Федерации	-
Взаимодействие в рамках крупных хозяйствующих	Налоговый кодекс Российской Федерации (глава 3.1, статья	Добровольное объединение налогоплательщиков	«Роснефть», «Северсталь», «Газпром»,

структур (предприятий)	278.1)	налога на прибыль организаций в целях его исчисления и уплаты с учетом совокупного финансового результата хозяйственной деятельности участников консолидированных групп налогоплательщиков	«Лукойл», «Новатэк», «Мечел» и др.
Осуществление закупок товаров в рамках государственных закупок у инорегиональных поставщиков	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Заключение контракта между органом государственной власти субъекта Федерации и хозяйствующим субъектом на поставку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	Все регионы

Источник: составлено авторами

Таким образом, анализ практики сотрудничества регионов России свидетельствует о том, что несмотря на многообразие форм, выявляемых в том числе нормативных правовых актах, практика межрегионального взаимодействия не в той степени, какой в перспективе могла бы быть.

3. Финансовые инструменты взаимодействия регионов России

Более подробного изучения заслуживают инструменты межрегионального сотрудничества, предполагающие непосредственное участие регионов, к которым относятся «горизонтальные» межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты.

Что касается практики предоставления «горизонтальных» субсидий, то она немногочисленна. Наиболее активно такой инструмент взаимодействия стал применяться с середины 2010-х и только со стороны ограниченного числа регионов-доноров – г. Москвы, Ленинградской, Томской и Тюменской областей.

Ключевым примером является практика Москвы, которая и до принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации о предоставлении средств в 2020-2021 гг., предоставляла подобные трансферты, поскольку законодательство не содержало прямого запрета на совершение этих действий. Уже в середине 1990-х гг. Москва имела соглашения о партнерстве и сотрудничестве с 60 субъектами Федерации, достигнув своего максимума в конце 1990-х гг. Так, глава 4 Закона г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» не содержит упоминания о такой форме трансфертов из регионального бюджета¹⁰. Однако, например, в 2018 г. такие субсидии предоставлялись очень активно, что следует из приказа Департамента финансов г. Москвы от 29 декабря 2017 г. № 383 «О порядке применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств». В этом документе было отражено более 20 видов межбюджетных трансфертов из регионального бюджета города Москвы бюджетам других регионов на различные цели.

Продолжилась такая практика и в 2019 г. В соответствии с приказом Департамента финансов г. Москвы от 29 декабря 2018 г. № 460 «О порядке формирования и применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств города Москвы» бюджет города Москвы должен был перечислить трансферты в бюджеты одиннадцати регионов: Республики Карелия, Архангельской, Владимирской, Иркутской, Калужской, Московской, Новгородской, Саратовской, Тверской и Ярославской областей, г. Севастополя.

Если судить по аналогичному приказу департамента финансов города Москвы на 2020 г., то число таких трансфертов в 2020 г. резко сокращается, несмотря на появление соответствующего инструмента на уровне федерального законодательства. Так, в соответствии с приказом департамента финансов г.

¹⁰ По состоянию на 1 сентября 2020 г.

Москвы от 31 декабря 2019 г. № 424 «О Порядке формирования и применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств города Москвы» в 2020 г. в бюджетной классификации отражаются только межбюджетные трансферты бюджетам Калужской, Московской, Саратовской и Тверской областей.

Очевидно, что речь идет в первую очередь о трансфертах, предоставляемых либо в целях возмещения затрат, связанных с перевозкой жителей города Москвы по льготным тарифам, либо в связи с улучшением инфраструктуры садоводческих, огороднических или дачных объединений в тех регионах, где в соответствующих объединениях велика доля жителей города Москвы.

Однако практика вложения бюджетных средств города Москвы в инфраструктуру иного региона в связи с тем, что в нем по каким-либо причинам велико присутствие жителей города Москвы либо москвичи пользуются в большом количестве инфраструктурой другого региона, включала в себя не только подобные трансферты, но и бюджетные инвестиции и отражалась в адресной инвестиционной программе города на соответствующий год.

Наряду с направлениями финансирования за 2015-2018 гг. выросли и объемы направляемых «горизонтальных» трансфертов из бюджета города Москвы. Так, если в 2016-2017 гг. сумма субсидий составила чуть более 3 млрд рублей, то уже в 2018 г. выросла примерно в восемь раз, при этом доля «горизонтальных» субсидий от общего объема расходов бюджета города Москвы была более 1%. Наибольшие объемы средств были направлены на реализацию различных инфраструктурных проектов, а также на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов социальной инфраструктуры.

В таблице 3 представлен более подробный перечень направлений и регионов-получателей финансирования, а также объемы финансирования из бюджета города Москвы.

Таблица 3 – Опыт предоставления горизонтальных межбюджетных субсидий из бюджета города Москвы

Год	Регионы – получатели	Сумма субсидий, млн рублей (% от общих расходов)	Основные направления финансирования
2015	г. Севастополь	419,1 (0,03%)	Здравоохранение
2016	Волгоградская, Калужская, Орловская, Пензенская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, г. Севастополь	3 209,5 (0,2%)	Транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, сохранение объектов культурного наследия, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, здравоохранение
2017	Республика Дагестан, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Московская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская, г. Севастополь, г. Тула	3 316,0 (0,2%)	Транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, культура, здравоохранение
2018	Республика Дагестан, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Московская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тульская, Ярославская области, Севастополь	26 491,9 (1,2%)	Транспортная инфраструктура, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, благоустройство и ЖКХ, здравоохранение, сохранение объектов культурного наследия
2019*	Республика Карелия, Архангельская, Владимирская, Иркутская, Калужская, Московская, Новгородская, Саратовская, Тверская, Ярославская области, Севастополь	-	Благоустройство и ЖКХ, образование, здравоохранение, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, транспортная инфраструктура, культура
2020*	Калужская, Московская, Саратовская, Тверская области	-	Транспортная доступность, транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, развитие территориальной инфраструктуры городских и сельских поселений

* Закон об исполнении бюджетов за 2019 г. по состоянию на 1 октября 2020 г. принят не был.

Источник: составлено авторами на основе Законов об исполнении бюджета города Москвы за 2015-2018 гг. и приказа Департамента финансов г. Москвы от 30 декабря 2016 г. № 337

Результаты анализа законов об исполнении бюджета города Москвы свидетельствуют о том, что основная часть направлений финансирования Москвой в другие регионы – это непрограммные направления деятельности органов государственной власти. В рамках программного бюджета реализация «горизонтальных» субсидий происходила лишь дважды: на проведение капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог в Московской области (по направлению «Градостроительная политика», подпрограмма «Развитие и реорганизация территорий»), а также на реконструкцию канализационных очистных сооружений в Тверской области (по направлению «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение», подпрограмма «Развитие и модернизация водопроводно-канализационного хозяйства города Москвы и систем технического водоснабжения»).

Выявляется в практике города Москвы также такой уникальный случай, как предоставление «горизонтального» межбюджетного трансферта из бюджета субъекта Федерации бюджету муниципального образования, расположенного в другом регионе. Так, городу Туле была предоставлена субсидия на проведение работ по перекладке и устройству инженерных систем и благоустройству территории.

Таким образом, действия города Москвы по предоставлению так называемых «горизонтальных трансфертов» на протяжении нескольких лет могут считаться примером лучшей практики, в том числе с учетом разнообразных форм ее реализации, даже в условиях отсутствия законодательного регулирования института «горизонтальных трансфертов», которые только начинают находить свое применение в бюджетной деятельности иных регионов.

Еще одним регионом, активно внедряющим в практику межрегионального сотрудничества «горизонтальные» субсидии, Тюменская область в 2019 г. заключила соглашение с Курганской областью о предоставлении субсидии из бюджета Тюменской области бюджету Курганской области на решение вопросов местного значения (см. Закон Тюменской области от 28 ноября 2019 г. № 82 «Об утверждении Соглашения между Правительством Тюменской области и Правительством Курганской области о предоставлении субсидии из бюджета Тюменской области бюджету Курганской области от 19 ноября 2019 года»). Соглашение было принято в связи с обращением Правительства Курганской области о необходимости предотвращения неблагоприятной экологической ситуации на реках Тобол, Исеть, Миасс, связанных с аварийным состоянием канализационной сети в отдельных районах города Кургана или же ее отсутствием. В рамках соглашения предусмотрено предоставление в 2020-2021 гг. субсидии из бюджета Тюменской области бюджету Курганской области на решение вопросов местного значения муниципального образования город Курган в целях софинансирования строительства (реконструкции), модернизации объектов водоотведения, что позволит предотвратить угрозу распространения инфекционных заболеваний и пагубного воздействия на экосистему Обь-Иртышского бассейна. Речь идет, соответственно, о достижении общих интересов двух соседних регионов.

Аналогичные примеры горизонтальных трансфертов выявляются и во взаимоотношениях Санкт-Петербурга и Ленинградской области, например, в части передачи субсидии на возмещение затрат организациям, осуществляющим пассажирские перевозки на общественном транспорте Санкт-Петербурга льготных категорий граждан – жителей области¹¹.

Другим уникальным примером является соглашение о предоставлении субсидии из бюджета Томской области бюджету Ханты-Мансийского

¹¹ Постановление Правительства Ленинградской области от 23 декабря 2008 г. № 408.

автономного округа на финансирование строительства мостового перехода на автомобильной дороге Нижневартовск – Стрежевой.

Таким образом, существующая практика в любом случае демонстрирует, что предоставлять другим регионам субсидии могут пока только сверхобеспеченные субъекты Федерации, к которым относятся Москва и Тюменская область, как регионы-доноры. Действия города Москвы по предоставлению так называемых «горизонтальных трансфертов» на протяжении нескольких лет могут считаться примером лучшей практики, в том числе с учетом разнообразных форм ее реализации, даже в условиях отсутствия законодательного регулирования института «горизонтальных трансфертов», которые только начинают находить свое применение в бюджетной деятельности иных регионов.

Иным финансовым механизмом межбюджетного выравнивания являются «горизонтальные» бюджетные кредиты, возможность предоставления которых появилась в бюджетном законодательстве в апреле 2020 г. регионы получили возможность предоставлять друг другу бюджетные кредиты на срок до трех лет. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за пользование бюджетным кредитом устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, предоставляющего бюджетный кредит¹². При этом на такие кредиты не распространяются некоторые условия и ограничения, предусмотренные в статье 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Например, цели предоставления кредита и размеры платы за его использование устанавливаются законом региона о бюджете или решением высшего исполнительного органа государственной власти региона, а предоставление, использование и возврат таких кредитов осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации-кредитора.

¹² Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

Возможность регионов кредитовать друг друга появилась в ответ на сильный шок, нанесенный экономике и бюджетам регионов коронакризисом 2020 года. Регионы, тяжело проходящие кризис несмотря на финансовую поддержку из центра, получили новые возможности на обеспечение заметно возросших расходных обязательств за счет бюджетов регионов, которые меньше пострадали или оправились от шока быстрее.

Предполагается, что горизонтальные бюджетные кредиты, наряду с более активным использованием горизонтальных межбюджетных трансфертов позволят более оперативно и точно решать возникающие в регионах проблемы, без дополнительных обращений к федеральному центру за новыми бюджетными кредитами.

В таблице 4 представлены отличительные характеристики горизонтальных бюджетных кредитов и горизонтальных субсидий.

Таблица 4 – Основные характеристики горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов

Характеристики	Горизонтальные трансферты (субсидии)	Бюджетные кредиты
Регламентирующий нормативный правовой акт	Статьи 135, 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации	Статья 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статья 2.1 Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году»
Дата введения	Август 2019 года	Апрель 2020 года
Характер предоставления	Безвозвратно и безвозмездно	Возвратно и возмездно
Особенности формирования и предоставления	Самого термина «горизонтальные субсидии» в Бюджетном кодексе Российской Федерации не содержится, под термином понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету	В 2020 году из одного регионального бюджета в другой может быть предоставлен бюджетный кредит сроком на три года. Цели, на которые предоставляются бюджетные

	субъекта Российской Федерации из бюджета другого субъекта Российской Федерации в целях софинансирования его расходных обязательств	кредиты, и размеры выплат на его обслуживание устанавливаются региональным законом о бюджете.
Примеры	Опыт Москвы по предоставлению «горизонтальных субсидий»	По состоянию на 1 июня 2020 г. не применялись

Источник: составлено авторами

Ключевым отличием этих двух механизмов является возвратность предоставляемых средств. Если бюджетные кредиты предоставляются возвратно и возмездно, и выгода региона-кредитора в основном материального характера – за счет возврата средств с процентами, то в случае с «горизонтальными» межбюджетными трансфертами ситуация иная: характер предоставления субсидии безвозвратный и безвозмездный, а бенефициаром выступает регион, получающий субсидию. При этом о выгодах региона, предоставляющего субсидию, судить сложно, и вполне очевидно, что это должен быть регион с высокой бюджетной обеспеченностью – о чем свидетельствует сложившаяся практика. В этой связи горизонтальные субсидии могут выступать скорее как инструмент лоббирования регионом, выделяющим субсидию и располагающим на эти цели излишками денежных средств, своих интересов.

Об эффективности взаимного бюджетного кредитования регионов пока судить сложно, однако уже сейчас эксперты высказываются о том, что ввиду незначительных объемов остатков бюджетных средств на счетах, а также очень маленькой процентной ставки по кредиту (0,1%) число регионов-кредиторов в перспективе будет весьма ограничено. По некоторым оценкам, кредиторами могут стать 25 регионов, среди которых – Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Тюменская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные

округа и др.¹³ Некоторые эксперты отмечают, что разрешение кредитования регионов друг другом – попытка центра сэкономить собственные средства на поддержку регионов и забрать деньги от Москвы, которая восстановится от кризиса быстрее всех, а у остальных регионов попросту не будет на это средств¹⁴.

В то же время, следует отметить достаточно высокую степень свободы, предоставляемой регионам в использовании обоих инструментов: цели, условия и особенности их применения определяются регионами самостоятельно и закрепляются в соответствующих региональных актах. Это в свою очередь расширяет возможности межрегионального взаимодействия.

В рамках изменений бюджетного законодательства, принимаемых во втором полугодии 2020 г., со следующего года предусмотрена также возможность предоставления «горизонтальных» бюджетных кредитов между муниципалитетами одного субъекта Российской Федерации¹⁵.

4. Перспективы межрегионального сотрудничества в России

Таким образом, в сложившихся социально-экономических условиях развития нарастает необходимость выработки принципов, подходов и требований к осуществлению взаимодействия регионов с разными уровнями социально-экономического развития и выявления возможностей и ограничений осуществления такого взаимодействия.

Несмотря на то, что на протяжении всего современного этапа развития в Российской Федерации шли процессы складывания новых и обновления уже действующих экономических институтов, межрегиональное сотрудничество в полной мере не заработало. Более того, в законодательстве практически

¹³ РБК. Регионам России разрешат кредитовать друг друга. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9827c09a7947c991aa1f19><https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9827c09a7947c991aa1f19>

¹⁴ Ведомости. Правительство снимет запрет на кредитование одного региона другим. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/04/16/828209-pravitelstvo-snimet-zapret-na-kreditovanie-odnogo-regiona-drugim>.

¹⁵ Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».

отсутствуют механизмы и инструменты его поддержки как со стороны Федерации, так и со стороны самих регионов. Межрегиональное сотрудничество, хотя и начинает появляться в ключевых документах стратегического планирования, до сих пор не определено как самостоятельное направление государственной политики регулирования регионального развития.

Несмотря на то, что летом 2019 г. в действующее законодательство были внесены изменения, касающиеся возможности применения механизма горизонтальных трансфертов, а в 2020 г. – механизм взаимного кредитования регионов, методические основы данных инструментов остаются не проработанными, а эффективность их не подвергается оценке. Предусмотренные механизмы работают практически в индивидуальных случаях.

В условиях текущей рецессии и постоянно нарастающих новых вызовов, в том числе связанных с закрытием государственных границ, разрывом существующих хозяйственных и социальных связей, актуальным является поиск совместных возможностей регионов и муниципалитетов по консолидации усилий и ресурсов для преодоления кризисных явлений. Поэтому развитие разнообразных форм и направлений межрегионального сотрудничества становится жизненно необходимым. Необходимость выработки принципов, подходов и требований к осуществлению взаимодействия регионов с разными уровнями социально-экономического развития и выявления возможностей и ограничений осуществления такого взаимодействия нарастает.

В этой связи в качестве предложений для федерального правительства по решению вопроса активизации и систематизации межрегионального сотрудничества целесообразным было бы принятие и осуществление комплекса мер и мероприятий, касающихся нормативно-правового регулирования, административно-управленческих решений и действий, связанных с их реализацией в практической работе органов государственной власти.

Прежде всего, следует провести доформирование законодательных основ, позволяющих регионам осуществлять различные формы межрегионального взаимодействия, не нарушая нормы бюджетного, гражданского и иного законодательства.

Как частный случай, требуется провести установление обязательного требования по включению в содержание стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации положений, касающихся взаимодействия с другими регионами. Аналогичные нормы в обязательном порядке могли бы закрепляться и в других документах стратегического планирования. Это потребует внесения изменений в статью 32 и другие положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Кроме того, необходимо совершенствование законодательства в части организации смежных межрегиональных перевозок. Федеральным законом № 220-ФЗ регламентированы отношения не всех регионов, на практике реализующих межрегиональные перевозки. В этой связи, статью 16 данного закона, регулирующую заключение соглашений, необходимо дополнить упоминанием Краснодарского края и Республики Адыгея как сторон соглашений, поскольку они входят в число указанных регионов и заключают соответствующие документы о смежных межрегиональных перевозках на практике.

Важно также развитие взаимодействия нескольких публично-правовых образований в части создания хозяйственных обществ, которое законодательно урегулировано пока лишь на уровне муниципальных образований. Целесообразно введение в гражданское законодательство норм, которые бы напрямую закрепляли возможность создания хозяйственных обществ несколькими публично-правовыми образованиями (по аналогии с межмуниципальными хозяйственными обществами), стимулировали бы регионы на создание таких юридических лиц.

Важным является приоритетное включение в государственные программы развития макрорегионов проектов и мероприятий, касающихся двух и более субъектов Федерации и имеющих сугубо межрегиональный характер. При этом, в случае включения мероприятий, осуществляемом в одном регионе, было бы целесообразно приводить обоснование его межрегиональной значимости.

Необходима разработка межрегиональных государственных программ и их синхронизация со стратегиями социально-экономического развития макрорегионов. При этом важно обеспечить прямую координацию единой государственной программы, в том числе за счет «горизонтальных» трансфертов, поскольку использование таких субсидий в рамках государственных программ способствует развитию межрегиональных связей путем оптимизации механизмов разработки и реализации совместных проектов (прежде всего с точки зрения организации их исполнения и финансирования), в том числе на площадках ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Такая связь между собой сразу нескольких инструментов межрегионального сотрудничества позволит повысить эффективность и результативность такого взаимодействия.

Следовательно, можно сделать вывод о необходимости сочетания и интеграции методов развития межрегиональных связей, в том числе с использованием инструментов стратегического планирования, что должно послужить развитию в том числе инфраструктурных проектов, поскольку это позволит точно и ясно фиксировать обязанности сторон, порядок взаимодействия, источники финансирования таких проектов, ответственность за их исполнение. Для реализации этого, возможно, потребуется дополнить федеральное законодательство нормами, устанавливающими возможность разработки и принятия подобных межрегиональных документов.

Нужно провести создание институтов развития взаимодействия регионов, в том числе координационных органов, занимающихся межрегиональным сотрудничеством на федеральном уровне и согласованием интересов регионов

и Федерации. В свете изменения роли Государственного Совета Российской Федерации, определенного изменениями в Конституции Российской Федерации, принятыми в 2020 г., такие функции было бы целесообразным возложить именно на этот орган власти. В то же время и другим органам власти и существующим институтам развития могут приданы дополнительные функции в части стимулирования межрегионального взаимодействия.

Отдельного внимания заслуживает вопрос установления полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации по содействию развитию межмуниципального сотрудничества, а также разработка соответствующих рекомендаций для регионов в этой деятельности.

С точки зрения методического обеспечения процесса межрегионального взаимодействия представляется важным запустить полноценный мониторинг существующих форм взаимодействия и сотрудничества регионов с целью выявления регионов-центров такой активности и потенциальных его направлений, а также создать с целью распространения банк данных с лучшими практиками межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ нормативной правовой базы и имеющегося опыта межрегионального сотрудничества в Российской Федерации демонстрирует наличие незадействованного потенциала в сфере взаимодействия регионов.

Формирование межрегионального сотрудничества должно получить четкое обоснование в форме закрепления финансовых механизмов его осуществления. Такими механизмами должны стать межбюджетные субсидии и бюджетные кредиты, предоставляемые одним субъектом Российской Федерации другому. Крайне ограниченный опыт их применения в настоящее время и в будущем связан не столько не с проработанностью самих данных механизмов, сколько с низкой бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации, их финансовой зависимостью от федерального центра.

Кризис 2020 г. вновь показал на необходимость повышения в Российской Федерации степени федерализации и децентрализации. Увеличение самостоятельности субъектов Российской Федерации в реализации возложенных на них полномочий должна способствовать повышению эффективности государственного управления. Это невозможно без стимулирования межрегионального сотрудничества, «разгрузки» федерального центра в части решения многочисленных задач, которые более оперативно и адресно могут быть решены путем прямого взаимодействия регионов.