



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ / ECONOMICS AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

УДК 338.2

DOI: 10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282

Оригинальная статья / Original article

<http://regionsar.ru>

ISSN 2587-8549 (Print)

ISSN 2413-1407 (Online)

### Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления



В. В. Климанов\*



С. М. Казакова



В. А. Яговкина

*ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»  
(г. Москва, Российская Федерация),  
\* vvk@irof.ru*

**Введение.** Развитие современной России характеризуется высокой степенью дифференциации в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, одним из инструментов преодоления которой является межрегиональное сотрудничество. Несмотря на возникающие новые формы такого сотрудничества, его потенциал остается недооцененным. Цель статьи – по результатам проведенного исследования проанализировать существующие и перспективные формы сотрудничества регионов России.

**Материалы и методы.** Исследование строится на структурно-содержательном анализе нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, а также документов стратегического планирования, различных форм бюджетной отчетности, двусторонних и многосторонних соглашений между субъектами Российской Федерации на предмет выявления различных направлений, инструментов и механизмов обеспечения межрегионального сотрудничества.

**Результаты исследования.** Авторами подробно рассматриваются инструменты межрегионального сотрудничества, предполагающие непосредственное финансовое участие региональных органов государственной власти или хозяйствующих субъектов. Определяются роль и перспективы горизонтальных субсидий и бюджетных кредитов, предоставляемых одним регионом другому, дается их нормативно-правовое

© Климанов В. В., Казакова С. М., Яговкина В. А., 2021



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.



обоснование, производится финансовая оценка и анализируется выявленная практика. В части осуществления государственных закупок у поставщиков из других регионов интерпретируются оценки степени замкнутости/открытости субъектов Федерации.

**Обсуждение и заключение.** Подтверждается идея, что межрегиональное взаимодействие в России по-прежнему недостаточно развито, не находит своего законодательного и научно-методического обоснования; также оцениваются перспективы дальнейшего развития межрегионального сотрудничества в России, предлагается ряд мер по его совершенствованию. Результаты исследования могут быть использованы в интересах органов власти для совершенствования системы регулирования различных механизмов сотрудничества регионов, а также для развития научного потенциала в данной сфере.

*Ключевые слова:* регион, субъект Российской Федерации, межрегиональное сотрудничество, межрегиональное взаимодействие, интеграция, «горизонтальная» субсидия, «горизонтальный» кредит, государственная закупка

*Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.*

*Финансирование.* Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания РАНХиГС на 2021 г.

*Для цитирования:* Климанов, В. В. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления / В. В. Климанов, С. М. Казакова, В. А. Яговкина. – DOI [10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282](https://doi.org/10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282) // Регионология. – 2021. – Т. 29, № 2. – С. 250–282.

## Tools of Interregional Cooperation in the Public Administration System

V. V. Klimanov\*, S. M. Kazakova, V. A. Yagovkina

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
(Moscow, Russian Federation),*

\* [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru)

**Introduction.** The development of modern Russia is characterized by a high degree of differentiation in the level of socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation. Interregional cooperation is one of the tools to overcome this differentiation. Although new forms of such cooperation have been emerging, its potential remains underestimated. The purpose of the study is to analyze the existing and prospective forms of cooperation between the regions of Russia.

**Materials and Methods.** The study based on a structural and substantive analysis of regulatory legal acts of the federal and regional levels, as well as on strategic planning documents, various forms of budget reporting, bilateral and multilateral agreements between the constituent entities of the Russian Federation aimed at identifying various areas, tools and mechanisms for ensuring interregional cooperation.

**Results.** The authors have considered the tools of interregional cooperation that involve direct financial participation of regional authorities or economic entities. The role and prospects of horizontal subsidies and budget loans provided by one region to another have been identified, their legal and regulatory justification has been given; a financial assessment has been made, and the identified practices have been analyzed. In terms of the implementation of public procurement from suppliers based in other regions, the authors have estimated the degree of how closed or open the constituent entities of the Russian Federation are.



**Discussion and Conclusion.** The authors have confirmed the idea that interregional cooperation in Russia is still underdeveloped and lacks legislative and scientific-methodological justification. The authors also assess the prospects for further development of interregional cooperation in Russia and suggest a number of measures to promote it. The results of the study can be used in the interests of the authorities to improve the system of regulation of various mechanisms of regional cooperation, as well as to develop the scientific potential in this area.

*Keywords:* region, constituent entity of the Russian Federation, interregional cooperation, interregional interaction, integration, horizontal subsidy, horizontal loan, public procurement

*The authors declare that there is no conflict of interest.*

*Funding.* The article was done as part of the implementation of the government assignment to RANEPА for 2021.

*For citation:* Klimanov V.V., Kazakova S.M., Yagovkina V.A. Tools of Interregional Cooperation in the Public Administration System. *Regionology* = Russian Journal of Regional Studies. 2021; 29(2):250-282. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282>

**Введение.** Интеграционные процессы происходят повсеместно, как на уровне стран, так и на уровне отдельных регионов и макрорегионов. С одной стороны, интеграция – это естественный процесс формирования устойчивых экономических связей на основе разделения факторов производства, сопровождающийся взаимной корректировкой и дополнением определенных отраслей, предприятий и экономических регионов и ведущий к формированию целостной экономической системы. С другой стороны, интеграция представляет собой управляемый процесс, который требует целенаправленной деятельности взаимодействующих субъектов для координации их взаимоотношений.

В странах мира центральное правительство в контексте решения задач регионального развития выполняет ключевые функции, связанные, во-первых, с обеспечением равного доступа к конституционно гарантированным правам, во-вторых, с использованием и учетом индивидуальных особенностей и преимуществ регионов с целью создания условий для их устойчивого роста и, в-третьих, с обеспечением межрегиональной интеграции, в необходимых случаях выступая «арбитром» при решении споров между отдельными административно-территориальными единицами. Последнее должно быть особенно актуально в России – стране с максимальным в мировой практике количеством административно-территориальных единиц первого порядка (регионов) с большими различиями по показателям социально-экономического развития.

Таким образом, цель статьи – на основе анализа нормативных правовых актов и практики применения существующих инструментов межрегионального сотрудничества выявить перспективы развития регионов России.

**Обзор литературы.** Экономическое развитие регионов невозможно только за счет имеющихся у них внутренних ресурсов. Межрегиональный обмен ресурсами и готовой продукцией является ключевым фактором экономического



роста регионов и повышения их конкурентоспособности. Такое взаимодействие способствует и сокращению межрегиональной дифференциации внутри единой страны<sup>1</sup> [1], что создает условия для обеспечения конституционно установленных принципов равного доступа граждан к общественным благам. Межрегиональное сотрудничество является также одним из факторов устойчивости (резилентности) региона к внешним шоковым воздействиям [2].

Важность межрегионального взаимодействия и его концептуальное обоснование подтверждаются теориями конкуренции, интеграции, международной торговли и отраслевой специализации, хотя их положения не всегда касаются непосредственно взаимодействия пространственных элементов внутри системы национальной экономики.

Согласно теории сравнительных преимуществ Д. Рикардо, торговля двух стран взаимовыгодна при определенном соотношении цен производимого ими продукта<sup>2</sup>. В эмпирических исследованиях доказывается, что ограничение международной торговли приводит к снижению темпов экономического роста и общему ухудшению социально-экономического положения страны [3] и, наоборот, торговля может способствовать ускорению экономического роста<sup>3</sup>. Это же в полной мере относится и к регионам внутри страны.

Теория эффекта масштаба П. Кругмана гласит, что международная торговля выгодна с точки зрения экономии в использовании факторов производства и приводит к увеличению рынков сбыта, улучшению структуры потребления и общему повышению уровня благосостояния населения [4].

В теории конкурентных преимуществ М. Портера говорится о том, что хозяйствующий субъект, которым может выступать и регион, повышает конкурентоспособность и создает конкурентные преимущества за счет эффекта масштаба, достигаемого выстраиваемыми экономическими связями, а также за счет налаживания рынков сбыта, появляющихся в результате взаимодействия<sup>4</sup>.

Научные работы, посвященные анализу процессов межрегиональной интеграции, изучают в основном интеграционные процессы транснационального уровня [5] и практически не затрагивают уровень национальный<sup>5</sup>, что и определяет актуальность исследования механизмов межрегиональной интеграции [6].

Межрегиональная интеграция считается более легкорезализуемой, нежели международная, ввиду отсутствия различных политико-экономических и административных барьеров<sup>6</sup>. Однако в зарубежной регионалистике имеется

<sup>1</sup> Лукин Е. В., Ускова Т. В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 148 с.

<sup>2</sup> Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело, 1994. 688 с.

<sup>3</sup> Markesen J. R., Maskus K. E., Kaempfer W. H. International Trade: Theory and Evidence. NBER Working Paper Series. 1995. No. 4940.

<sup>4</sup> Портер М. Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 878 с.

<sup>5</sup> Factors of Regional Specialization in the Context of Interregional Integration. 33rd IBIMA Conference. 10–11 April 2019, Granada, Spain. 2019.

<sup>6</sup> Гранберг А. Г. Региональная экономика: учеб. для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 493 с.



и большое число работ, посвященных изучению процессов межрегионального и муниципального взаимодействия в контексте осуществления приграничного сотрудничества [7–9].

Н. Данфорд отмечает, что взаимовыгодное международное и межрегиональное сотрудничество является составляющей инклюзивного роста и развития [10]. В. Лью с соавторами пишут о необходимости развития процесса интеграции между городскими и сельскими территориями для сокращения уровня бедности сельского населения [11]. А. Р. Пунтильяно связывает межрегиональную интеграцию с необходимостью «слабых» регионов обеспечить свое присутствие на международном рынке путем территориальной экспансии, компенсировав недостаток контроля над ресурсами [12]. На основе анализа интеграционных процессов даже разработана так называемая теория кристаллизации, которая показывает, как межтерриториальное сотрудничество на низких уровнях организации может поддерживать социальный порядок на более высоком уровне государственного управления [13].

Изначально в исследованиях регионального развития преобладал системный подход, который предполагал взаимодействие регионов как подсистем системы более высокого порядка. Так, Д. Нир утверждает, что регионы следует рассматривать как открытые системы, в которых явления анализируются не как отдельные элементы, а как часть системы<sup>7</sup>. При этом система характеризуется наличием постоянных связей между ее компонентами. Регион одновременно является и системой, и компонентом более крупной пространственной единицы<sup>8</sup>. С системной точки зрения региональные границы определяются степенью взаимосвязей и процессов, действующих в регионе.

Финансовая специфика межрегионального взаимодействия освящается в литературе крайне редко. По мнению А. А. Кофанова, сбалансированная налогово-бюджетная система сокращает уровень изъятий для эффективных участников межрегионального взаимодействия [14]. Кроме того, достижение высокого уровня межрегионального взаимодействия способствует повышению бюджетной самостоятельности регионов, которая в настоящий момент остается невысокой<sup>9</sup>.

В отечественной литературе популярны работы, посвященные взаимодействию субъектов Федерации в составе одного федерального округа или макрорегиона [15; 16]. В таких публикациях, как правило, существенное внимание уделяется вопросам необходимости соблюдения межрегиональных соглашений о сотрудничестве, а также формирования стратегий развития макрорегионов. При этом отмечается, что одним из ключевых ограничений

<sup>7</sup> Nir D. Regional Geography Considered from the System's Approach // Geoforum. 1987. No. 18. Pp. 187–202.

<sup>8</sup> Климанов В. В. Региональное развитие и региональные системы в России. М.: Эдиториал УРСС, 2003. 293 с.

<sup>9</sup> Шеркунов С. А. Использование зарубежного опыта межрегионального взаимодействия в российских условиях // Россия: тенденции и перспективы развития: материалы XV Международ. науч. конф. 2015. С. 709–711.



реализации таких документов является отсутствие в региональных бюджетах необходимых финансовых средств для реализации программ, направленных на развитие межрегионального сотрудничества или же подразумевающих использование межрегионального сотрудничества в качестве ключевого инструмента реализации данных программ. Поэтому реальные перспективы развития такого сотрудничества в настоящее время существуют лишь у регионов с высокой долей бюджетной обеспеченности [17].

Нельзя не отметить исследования, посвященные выявлению места межрегионального сотрудничества в документах стратегического планирования. Так, например, межрегиональное взаимодействие рассматривается в рамках возможности достижения эффективной реализации государственных программ развития регионов [1]. В работе О. Бакуменко и соавторов проводится текстуальный анализ стратегий социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа с выявлением в них упоминаний случаев межрегиональной кооперации [18].

Таким образом, современная научная литература изучает в основном теоретические основы, особенности и формы интеграции национальных и транснациональных единиц и редко затрагивает вопросы кооперации на субнациональном уровне, а число отечественных эмпирических исследований, оценивающих уровень сотрудничества регионов, весьма невелико.

**Материалы и методы.** Методологический подход к оценке текущего состояния и перспектив развития межрегионального сотрудничества основывается на инвентаризации и систематизации существующих инструментов межрегионального сотрудничества.

Поиск возможных форм сотрудничества осуществлялся посредством анализа нормативных правовых актов Российской Федерации (как ключевых кодексов, так и отраслевого законодательства), документов стратегического планирования, в том числе стратегий развития федеральных округов, а также законодательных актов субъектов Федерации.

Были проанализированы все имеющиеся в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» соглашения субъектов Федерации о сотрудничестве, а также законы о региональных бюджетах на предмет выявления различных механизмов взаимодействия, в том числе финансовых.

Более детально были изучены отчеты об исполнении бюджета г. Москвы за 2015–2018 гг. в части предоставления субсидий бюджетам других субъектов Федерации. В результате анализа были определены основные направления и объемы финансирования.

На основе проведенного анализа авторами были сделаны выводы о степени развитости межрегионального сотрудничества в России, а также оценены перспективы его дальнейшего развития. Были предложены рекомендации по совершенствованию механизмов межрегионального сотрудничества, касающиеся изменений в законодательстве, а также выработки различных мер стимулирования со стороны Российской Федерации.



**Результаты исследования.** На практике выявляются формы межрегионального двустороннего и многостороннего сотрудничества, которое может осуществляться как между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и между хозяйствующими субъектами, базирующимися в разных регионах. Последнее, включающее и межрегиональную торговлю, осуществление инвестиций компаниями в регионы не своего базирования – тема отдельного исследования, лежащего в стороне от анализа взаимодействия собственно регионов как публично-правовых образований и их органов управления.

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 [19]. Максимально активная фаза в деятельности таких ассоциаций пришлась на конец 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 транспортом<sup>10</sup>. Некоторые субъекты уже имеют нормативную основу формирования межрегиональных связей и заключения межрегиональных соглашений по различным вопросам. Так, по состоянию на сентябрь 2020 г., действующие законы, посвященные регулированию межрегиональных связей или заключению межрегиональных соглашений, имеются как минимум в 17 регионах<sup>11</sup>. 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 казачества. Соглашения о сотрудничестве имеются в настоящее время в большинстве субъектов Федерации.

Другим направлением межрегионального сотрудничества является участие субъектов Федерации в выработке документов стратегического планирования (стратегий, программ) макрорегионов, а также схем территориального

<sup>10</sup> 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: Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ. Здесь и далее приводится по базе правовой информации «Консультант Плюс».

<sup>11</sup> Республики Алтай, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Крым, Тыва, Чечня, Хабаровский край, Амурская, Воронежская, Кировская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская области.



планирования двух и более субъектов Федерации. Подобная практика пока также незначительна, но ее законодательное регулирование определено требованиями закона о стратегическом планировании<sup>12</sup>, Градостроительного кодекса Российской Федерации и другими законами. Положения, закрепляющие необходимость пересмотра существующих стратегий социально-экономического развития макрорегионов, были инициированы в утвержденной в 2019 г. Стратегии пространственного развития на период до 2025 г.<sup>13</sup>

Действующие стратегии макрорегионов, по сути – федеральных округов, часто пересекаются с федеральными и региональными стратегиями и подходят к развитию округа комплексно, но практически не учитывая межрегиональные связи. Вместе с тем стратегии признают важность межрегионального сотрудничества в контексте повышения эффективности пространственной организации экономики, связности территории и извлечения дополнительных конкурентных преимуществ за счет достижения синергетического эффекта.

Структурно-содержательный анализ формально действующих стратегий<sup>14</sup> говорит о том, что в качестве отдельного направления политики межрегиональное сотрудничество рассматривается редко; только в стратегиях трех округов (Северо-Западного, Южного и Уральского) оно вынесено в отдельный раздел. Среди набора мероприятий (которых в среднем насчитывается по 90), отраженных в соответствующих планах по реализации стратегий, мероприятия, напрямую или косвенно связанные с развитием межрегионального сотрудничества, составляют лишь малую часть от общего числа – в среднем по три на макрорегион, а в Стратегии развития Сибирского федерального округа – и вовсе отсутствуют.

Основными направлениями межрегионального сотрудничества, обозначенными в стратегиях макрорегионов, являются реализация инфраструктурных и инвестиционных проектов, связанных с развитием скоростного пассажирского железнодорожного сообщения (Южный федеральный округ), строительством терминально-логистических комплексов (Северо-Кавказский федеральный округ), развитием автомобильных дорог и межрегиональных авиационных сетей (Приволжский федеральный округ) и др. Популярными направлениями являются также туризм (в том числе в форме межрегиональных туристических кластеров, например, Северокавказский туристический кластер, туристско-рекреационные комплексы в Центральном и Дальневосточном федеральных округах) и производственная кооперация на базе таких отраслей, как сельское хозяйство (Центральный федеральный округ)

<sup>12</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

<sup>13</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р.

<sup>14</sup> Стратегии социально-экономического развития Центрального, Северо-Западного, Южного, Приволжского федеральных округов и Сибири – на период до 2020 г.; а стратегии Северо-Кавказского федерального округа, Дальнего Востока и Байкальского региона – на период до 2025 г.





и производство строительных материалов (Северо-Западный федеральный округ). В социальной сфере реализуются совместные проекты, связанные с содействием занятости населения, в том числе в рамках создания межрегиональных центров занятости населения (в Северо-Кавказском федеральном округе), а также развитием объектов социальной инфраструктуры.

С учетом вышеизложенного участие регионов в разработке федеральных стратегий развития макрорегионов не в полной мере может считаться формой межрегионального сотрудничества. Возложение разработки таких стратегий на региональные органы власти при общем руководстве со стороны федерального центра могло бы послужить и развитию межрегионального сотрудничества [20].

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., о чем подробнее сказано ниже.

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 протекционизма<sup>15</sup> демонстрирует высокую региональную замкнутость, можно выделить перечень регионов, с которыми как можно больше субъектов Федерации стремится установить хозяйственные связи.

Согласно рейтингу регионального протекционизма Счетной палаты Российской Федерации, в 2019 г. около  $\frac{2}{3}$  всех заключенных контрактов пришлось на Москву, при этом средняя доля в поставках в каждый регион составила 14,5 %. Санкт-Петербург также является поставщиком товаров, работ и услуг во все субъекты Федерации, однако уже со средней долей в поставках в 6,3 %. Ключевыми направлениями сотрудничества в рамках закупочной деятельности выступают также Республика Татарстан, Московская, Нижегородская и Свердловская области.

Большую роль в осуществлении 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. Наиболее «оторванным» от межрегиональной закупочной деятельности оказался Дальневосточный федеральный округ. К региональному протекционизму более склонны «слабые» регионы, больше зависящие от федерального бюджета.

Перечень форм межрегионального взаимодействия, а также механизмы взаимодействия субъектов Российской Федерации при их реализации представлены в таблице 1.

<sup>15</sup> Рейтинг регионального протекционизма (по 44-ФЗ) [Электронный ресурс] / Госрасходы. URL: <https://spending.gov.ru/analytics/ratings/rating-protectionism/> (дата обращения: 01.09.2020).



Таблица 1. **Формы межрегионального взаимодействия в Российской Федерации и механизмы его обеспечения**  
 Table 1. **Forms of interregional cooperation in the Russian Federation and the mechanisms ensuring it**

1 Формы межрегионального взаимодействия / Forms of interregional cooperation	2 Регламентирующий нормативный правовой акт / Regulatory legal act	3 Характер взаимодействия / Type of cooperation	4 Сложившаяся практика / Existing practice
<p>Взаимодействие в рамках межрегиональных ассоциаций / Cooperation within interregional associations</p>	<p>Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 1-8) / Federal Law No. 211 FZ of 17 Dec.1996 “On the General Principles of Organization and Activities of Associations for Economic Interaction of the Constituent Entities of the Russian Federation” and Federal Law No. 7-FZ of 12 Jan. 1996 “On Nonprofit Organizations” (Articles 1–8)</p>	<p>Некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, создается на добровольной основе за счет взносов в уставный капитал / A nonprofit organization, the founders of which are the public authorities in the constituent entities of the Russian Federation, established on a voluntary basis through contributions to the authorized capital</p>	<p>«Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье», «Юг», «Северный Кавказ» и др. / “Siberian Agreement”, “Far East and Transbaikalia”, “South”, “North Caucasus”, etc.</p>
<p>Двусторонние и многосторонние соглашения / Bilateral and multilateral agreements</p>	<p>Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / Federal Law No. 184-FZ of 6 Oct. 1999 “On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation”</p>	<p>Соглашения заключаются с целью осуществления торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества между регионами, хотя специального регулирования не предусмотрено / Agreements are concluded for the purpose of implementing trade, economic, scientific, technical and cultural cooperation between regions, although no special regulation is provided for</p>	<p>Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Республика Крым и Севастополь и др.; регионы Юга России / Moscow and the Moscow Region, St. Petersburg and the Leningrad Region, the Republic of Crimea and Sevastopol, etc.; regions of Southern Russia</p>



Продолжение табл. 1 / Continuation of table 1

1	2	3	4
Горизонтальные меж-бюджетные трансферты (субсидии) / Horizontal inter-budgetary transfers (subsidies)	Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 135, 138.3) / Budget Code of the Russian Federation (Articles 135, 138.3)	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету субъекта Российской Федерации из бюджета другого субъекта Российской Федерации в целях финансирования его расходных обязательств / Inter-budgetary transfers provided to the budget of a constituent entity of the Russian Federation from the budget of another constituent entity of the Russian Federation in order to co-finance its expenditure obligations	Опыт предоставления субсидий из бюджета Москвы, Ленинград-ской, Томской и Тюмен-ской областей / Experi-ence in providing sub-sidies from the budgets of Moscow, Leningrad, Tomsk and Tyumen Re-gions
Горизонтальные бюд-жетные кредиты / Ho-rizontal budgetary loans	Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 93.2) / Budget Code of the Russian Federation (Article 93.2)	Денежные средства из бюдже-та одного субъекта Российской Федерации другому субъекта Российской Федерации, предоставляемые на срок до трех лет / Funds from the bud-get of one constituent entity of the Russian Federation provided to the budget of another constituent entity of the Russian Federation for a period of up to three years	По состоянию на 1 ок-тября 2020 г. горизон-тальные бюджетные кредиты еще не при-менялись. / As of 1 Oct. 2020, no horizontal bud-getary loans were gran- ted



Продолжение табл. 1 / Continuation of table 1

1	2	3	4
<p>Взаимодействие при разработке и реализации государственных программ и иных документов социально-экономического развития макрорегионов и иных территорий, объединяющих несколько субъектов Российской Федерации / Cooperation in the development and implementation of state programs and other instruments for the socio-economic development of macroregions and other territories uniting several constituent entities of the Russian Federation</p>	<p>Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегии социально-экономического развития и государственные программы (ст. 21) / Federal Law No. 172-FZ of 28 Jun. 2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation", strategies for socio-economic development, and state programs (Article 21)</p>	<p>Региональная интеграция для развития конкретных территорий и отдельных регионов / Regional integration for the development of specific territories and individual regions</p>	<p>Государственные программы развития Дальнего Востока, Арктической зоны России и др.; стратегии социально-экономического развития федеральных округов / State programs for the development of the Far East, the Arctic zone of the Russian Federation, etc.; strategies for the socio-economic development of the Federal Districts</p>
<p>Сотрудничество при реализации крупных инфраструктурных проектов / Cooperation in the implementation of major infrastructure projects</p>	<p>Стратегии социально-экономического развития и государственные программы / Strategies for socio-economic development and state programs</p>	<p>Реализация инфраструктурных проектов на территории двух и более субъектов / Implementation of infrastructure projects in two or more regions</p>	<p>Высокоскоростная железнодорожная магистраль «Москва – Казань», Северный морской путь, Байкало-Амурская магистраль / Moscow-Kazan High-Speed Railway, Northern Sea Route, Baikal-Amur Mainline</p>



Продолжение табл. 1 / Continuation of table 1

1	2	3	4
<p>Разработка схем территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации / Development of territorial planning schemes for two or more constituent entities of the Russian Federation</p>	<p>Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 13.1–13.2, 16) / Town Planning Code of the Russian Federation (Articles 13.1–13.2, 16)</p>	<p>Схемы формируются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов и основываются на положениях стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования / Schemes are prepared in order to ensure the sustainable socio-economic development of the regions and are based on the provisions of the strategies for the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation and macro-regions, as well of the sectoral strategic planning documents</p>	<p>Практически все регионы России / Almost all Russia's regions</p>
<p>Организация межрегиональных перевозок / Organization of interregional transportation</p>	<p>Федеральный закон от 13.07.2015 № 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» (ст. 3, 13, 15, 16) / Federal Law No. 220-FZ of 13 Jul. 2015 "On the Organization of Regular Transportation of Passengers and Baggage by Road and Urban Land Electric Transport in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (Articles 3, 13, 15, 16)</p>	<p>Маршрут регулярных перевозок устанавливается, изменяется, отменяется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположены начальный остановочный пункт по данному маршруту / The route of regular transportation is established, changed and canceled by the executive authority of the constituent entity of the Russian Federation, within the boundaries of which the initial halting point on this route is located</p>	<p>Москва – Московская область, Санкт-Петербург – Ленинградская область, Севастополь – Республика Крым, Краснодарский край – Республика Адыгея / Moscow – Moscow Region, St. Petersburg – Leningrad Region, Sevastopol – Republic of Crimea, Krasnodar Territory – Republic of Adygeya</p>



Окончание табл. 1 / End of table 1

1	2	3	4
<p>Взаимодействие регионов в рамках бассейновых округов и бассейновых советов / Interaction of regions within the basin districts and basin councils</p>	<p>Водный кодекс Российской Федерации (ст. 28, 29) / Water Code of the Russian Federation (Articles 28–29)</p>	<p>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 / Public authorities in the constituent entities of the Russian Federation are members of the basin councils for cooperation in order to ensure the rational use and protection of water bodies within the basin districts</p>	<p>В рамках 21 бассейнового округа / Within 21 basin districts</p>
<p>Осуществление закупок товаров в рамках государственных закупок у инорегиональных поставщиков / Public procurement of goods from suppliers based in other regions</p>	<p>Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Federal Law No. 44-FZ of 5 Apr. 2013 “On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs”</p>	<p>Заключение контракта между властью субъекта Федерации и хозяйствующим субъектом на поставку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд / Conclusion of a contract between a public authority in the constituent entity of the Russian Federation and an economic entity for the supply of goods, works, and services for public needs</p>	<p>Все регионы / All regions</p>

*Примечание / Note.* Перечислены не все существующие формы межрегионального сотрудничества в России / Not all the existing forms of interregional cooperation in Russia are listed.



Косвенно межрегиональное взаимодействие проявляется и в рамках отраслевого законодательства, например, в водной сфере имеет место регулирование 21 бассейнового округа, охватывающего территорию нескольких субъектов Федерации или их частей. Бассейновый округ в соответствии со ст. 28 Водного кодекса Российской Федерации является основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов. В целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа.

Аналогично взаимодействие регионов осуществляется в рамках лесных зон. Однако межрегиональные отношения в сфере управления лесными объектами регламентируются только на федеральном уровне, не предусматривая особых инструментов взаимодействия между субъектами Федерации в сфере лесных отношений.

Особого внимания заслуживают новые механизмы межрегионального сотрудничества, предполагающие задействование собственных средств и инициатив субъектов Федерации – «горизонтальные» субсидии и «горизонтальные» бюджетные кредиты.

В августе 2019 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения в целях совершенствования межбюджетных отношений, в рамках которых были впервые введены нормы, регламентирующие так называемые горизонтальные трансферты, которые могут осуществляться в форме субсидий между бюджетами субъектов Федерации и муниципальных образований<sup>16</sup>.

В целом система межбюджетных отношений в России, по оценкам российских и международных экспертов, признается достаточно эффективной [21]. Помимо прочего она направлена на сокращение межрегиональной дифференциации и основана на механизмах «вертикального» финансового выравнивания, т. е. между уровнями бюджетной системы. Уровень межрегиональной дифференциации до предоставления межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности (дотаций), достигает десятизначных показателей для регионов. Ряд экспертов признают, что система межбюджетных отношений, включающая около 100 видов субсидий целевого назначения, только усиливает зависимость социально-экономической политики регионов от федерального центра [22].

Общее же понимание «горизонтального» выравнивания сводится к тому, что финансовые ресурсы все равно изначально аккумулируются в федеральном центре, а потом уже перераспределяются между регионами. «Горизонтальные» субсидии в общую логику федеральной политики регионального развития пока не встраиваются.

<sup>16</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ.



Несмотря на это, о необходимости выработки новых механизмов «горизонтального» выравнивания на межрегиональном уровне говорится уже несколько лет. Так, например, звучало предложение о введении на федеральном уровне «отрицательного межбюджетного трансферта» по такому же принципу, как он существует на региональном уровне, когда региональному бюджету предоставляются субсидии из местных бюджетов<sup>17</sup>. Идея перенесения механизма на федеральный уровень заключается во включении в методику расчета трансферта также индекса бюджетных расходов, что позволит учитывать большие различия в расходных потребностях между регионами [23].

Однако подобное перераспределение доходов от «богатых» регионов «бедным» носит скорее принудительный характер и дестимулирует наращивание налогового потенциала региональных бюджетов. Такая политика, реализуемая «сверху – вниз», может негативно повлиять на результат межрегионального выравнивания. В этой связи управление должно осуществляться с учетом инициатив, выдвигаемых самими объектами управления, в данном случае – регионами, поскольку любая оценка региональной экономики является неполной без рассмотрения существующей политики, инициируемой и реализуемой на разных уровнях [24]. Следовательно, межрегиональные «горизонтальные» трансферты, носящие добровольный характер и возникающие по инициативе самих регионов для трансляции своих потребностей и интересов, могут стать эффективным механизмом, позволяющим регионам самим осуществлять региональную политику, не прибегая к помощи центра, диктующего условия и устанавливающего ограничения.

Стимулирование межрегиональной кооперации и сотрудничества, в том числе путем введения «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, реализуемых в рамках государственной программы<sup>18</sup>, названо одним из приоритетов государственной политики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Аналогичные положения содержатся и в других документах, например, в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.<sup>19</sup>, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г., Публичной декларации целей и задач Министерства финансов России.

Самого термина «горизонтальные субсидии» в законодательстве не содержится. Под субсидиями бюджету одного региона из бюджета другого региона понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях

<sup>17</sup> Статья 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>18</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445.

<sup>19</sup> Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 №117-р.





софинансирования расходных обязательств при выполнении полномочий региональных органов власти по предметам их ведения и предметам совместного ведения регионов и Федерации и расходных обязательств по исполнению полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 138.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В то же время в разъяснениях Минфина России к закону термин «горизонтальные субсидии» все же упоминается<sup>20</sup>.

Цели и условия предоставления таких субсидий должны устанавливаться соглашениями между высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих регионов. Таким образом, на федеральном уровне не устанавливаются цели и условия предоставления таких трансфертов, кроме общей цели софинансирования расходных обязательств. В результате на практике цели предоставления такого трансферта могут оказаться очень широкими.

Соглашения должны заключаться в порядке, установленном законом или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти того региона, из бюджета которого предоставляется субсидия. В настоящее время таких актов на уровне регионов принято совсем немного. Это можно объяснить как тем, что не все регионы будут использовать инструмент горизонтальных субсидий, так и тем, что федеральные нормы, регламентирующие предоставление подобных субсидий, вступили в силу в 2020 г.

Регионы стали вносить изменения в свои законы, регламентирующие бюджетное устройство, бюджетный процесс или межбюджетные отношения, включив в них упоминание о возможности предоставления такого вида субсидий (например, Орловская, Пензенская области, Ханты-Мансийский автономный округ). При этом, как правило, условия предоставления субсидий не фиксировались. Порядок заключения таких соглашений установлен в Алтайском крае<sup>21</sup>, Вологодской<sup>22</sup>, Орловской<sup>23</sup> и Тюменской<sup>24</sup> областях.

<sup>20</sup> Об особенностях предоставления межбюджетных трансфертов: Письмо Министерства финансов России от 19.02.2020 № 06-01-14/11889.

<sup>21</sup> Об утверждении Правил заключения соглашений между Правительством Алтайского края и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из краевого бюджета: Постановление Правительства Алтайского края от 20.12.2019 № 527.

<sup>22</sup> Об утверждении Порядка заключения соглашений о предоставлении субсидий из областного бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: Постановление Администрации Волгоградской области от 05.03.2020 № 121-п.

<sup>23</sup> Об утверждении Порядка заключения соглашений между Правительством Орловской области и высшими исполнительными органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации о предоставлении из областного бюджета субсидий бюджетам соответствующих субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Орловской области от 04.03.2020 № 120.

<sup>24</sup> О внесении изменений в Закон Тюменской области «О межбюджетных отношениях в Тюменской области»: Закон Тюменской области от 05.11.2019 № 64.



Хотя практика предоставления подобных трансфертов существовала и до принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, она по-прежнему весьма немногочисленна. Ключевым примером является практика российской столицы. Так, гл. 4 Закона города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» не содержит<sup>25</sup> упоминания о такой форме трансфертов, хотя в апреле 2020 г. положения, касающиеся форм межбюджетных трансфертов в этом законе были существенно пересмотрены<sup>26</sup>. Однако уже в 2018 г. такие субсидии выдавались очень активно: более 20 видов трансфертов было предоставлено из бюджета Москвы бюджетам 13 регионов на различные цели, в частности, на оснащение медицинских учреждений, благоустройство территорий, развитие транспортной инфраструктуры, развитие системы образования и др.<sup>27</sup>.

В 2019 г. трансферты из бюджета Москвы получили 11 регионов<sup>28</sup>. Перечень направлений при этом остался достаточно широким. Если судить по приказу Департамента финансов г. Москвы, число горизонтальных трансфертов в 2020 г. резко сократилось, несмотря на появление соответствующего инструмента на уровне федерального законодательства. В бюджетной классификации отражены только субсидии бюджетам Калужской, Московской, Саратовской и Тверской областей<sup>29</sup>.

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

В таблице 2 представлен более подробный перечень направлений, объемов и регионов – получателей финансирования из бюджета г. Москвы.

<sup>25</sup> По состоянию на 1 октября 2020 г.

<sup>26</sup> О внесении изменений в Закон города Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» и приостановлении действия отдельных положений Закона города Москвы от 10 сентября 2008 года № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»: Закон города Москвы от 07.05.2020 № 7.

<sup>27</sup> О порядке применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств: Приказ Департамента финансов г. Москвы от 29.12.2017 № 383.

<sup>28</sup> О порядке формирования и применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств города Москвы»: Приказ Департамента финансов г. Москвы от 29.12.2018 № 460.

<sup>29</sup> О Порядке формирования и применения бюджетной классификации расходов и источников финансирования дефицита бюджета города Москвы и утверждении Перечня главных распорядителей бюджетных средств города Москвы: Приказ Департамента финансов г. Москвы от 31.12.2019 № 424.



Т а б л и ц а 2. Опыт предоставления горизонтальных межбюджетных субсидий из бюджета г. Москвы<sup>30</sup>  
 T a b l e 2. Experience in providing horizontal inter-budgetary subsidies from the budget of the city of Moscow

Год / Year	Регионы – получатели субсидий / Regions receiving subsidies	Сумма субсидий, млн руб. (% от общих расходов) / Amount of subsidies, million rubles (% of total expenses)	Основные направления финансирования / Main areas of financing
1	2	3	4
2015	г. Севастополь / City of Sevastopol	419,1 (0,03 %)	Здравоохранение / Health care
2016	Волгоградская, Калужская, Орловская, Пензенская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, г. Севастополь / Volgograd, Kaluga, Oryol, Penza, Saratov, Smolensk, Tambov, Tver, Tula, and Yaroslavl Regions, city of Sevastopol	3 209,5 (0,2 %)	Транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, сохранение объектов культурного наследия, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, здравоохранение / Transport infrastructure, improvement of the urban environment and utilities sector, preservation of cultural heritage, construction and restoration of social facilities, health care
2017	Республика Дагестан, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Московская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области, г. Севастополь, г. Тула / Republic of Dagestan, Arkhangelsk, Vladimir, Volgograd, Kaluga, Kemerovo, Moscow, Oryol, Saratov, Smolensk, Tver, Tula, and Yaroslavl Regions, cities of Sevastopol, Tula	3 316,0 (0,2 %)	Транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, культура, здравоохранение / Transport infrastructure, improvement of the urban environment and utilities sector, construction and restoration of social facilities, culture, health care

<sup>30</sup> Составлено авторами на основе Законов об исполнении бюджета города Москвы за 2015–2018 гг. и приказа Департамента финансов г. Москвы от 30.12.2016 № 337.



Окончание табл. 2 / End of table 2

1	2	3	4
2018	Республика Дагестан, Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Московская, Орловская, Саратовская, Смоленская, Тульская, Ярославская области, г. Севастополь / Republic of Dagestan, Arkhangelsk, Vladimir, Volgograd, Kaluga, Kemerovo, Moscow, Oryol, Saratov, Smolensk, Tula, and Yaroslavl Regions, city of Sevastopol	26 491,9 (1,2 %)	Транспортная инфраструктура, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, благоустройство и ЖКХ, здравоохранение, сохранение объектов культурного наследия / Transport infrastructure, construction and restoration of social facilities, improvement of the urban environment and utilities sector, health care, preservation of cultural heritage sites
2019*	Республика Карелия, Архангельская, Владимирская, Иркутская, Калужская, Московская, Новгородская, Саратовская, Тверская, Ярославская области, г. Севастополь / Republic of Karelia, Arkhangelsk, Vladimir, Irkutsk, Kaluga, Moscow, Novgorod, Saratov, Tver, and Yaroslavl Regions, city of Sevastopol	–	Благоустройство и ЖКХ, образование, здравоохранение, строительство и реконструкция объектов социальной сферы, транспортная инфраструктура, культура / Improvement of the urban environment and utilities sector, education, health care, construction and restoration of social facilities, transport infrastructure, culture
2020*	Калужская, Московская, Саратовская, Тверская области / Kaluga, Moscow, Saratov, and Tver Regions	–	Транспортная доступность, транспортная инфраструктура, благоустройство и ЖКХ, развитие территориальной инфраструктуры городов и сельских поселений / Transport accessibility, transport infrastructure, improvement of the urban environment and utilities sector, development of the territorial infrastructure of urban and rural settlements

\* Закон об исполнении бюджетов за 2019 г. по состоянию на 1 октября 2020 г. принят не был / As of 1 Oct. 2020, the law on the execution of 2019 budgets was not adopted.



Результаты анализа законов об исполнении бюджета г. Москвы свидетельствуют о том, что основная часть направлений финансирования – 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»).

В практике г. Москвы выявляется также такой уникальный случай, как предоставление трансферта из бюджета субъекта Федерации бюджету муниципального образования, расположенного в другом регионе. Так, г. Туле была предоставлена субсидия на проведение работ по перекладке и устройству инженерных систем и благоустройству территории.

Аналогичные примеры «горизонтальных» трансфертов имеются 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 области<sup>31</sup>.

В 2019 г. предоставление «горизонтальных» субсидий было предусмотрено и во взаимоотношениях Тюменской и Курганской областей, между которыми заключено соглашение о предоставлении субсидии на решение вопросов местного значения<sup>32</sup>. В рамках соглашения предусмотрено предоставление в 2020–2021 гг. из бюджета Тюменской области субсидии в целях софинансирования строительства (реконструкции), модернизации объектов водоотведения, что позволит предотвратить угрозу распространения инфекционных заболеваний и пагубного воздействия на экосистему Обь-Иртышского бассейна.

Другим уникальным примером является соглашение о предоставлении субсидии из бюджета Томской области бюджету Ханты-Мансийского автономного округа на финансирование строительства мостового перехода на автомобильной дороге Нижневартовск – Стрежевой.

Таким образом, в рамках межрегионального взаимодействия в основном речь идет о достижении взаимных интересов регионов, часто – соседствующих. Однако существующая практика демонстрирует, что предоставлять

<sup>31</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 23.12.2008 № 408.

<sup>32</sup> 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: Закон Тюменской области от 28.11.2019 № 82.



другим регионам субсидии могут пока только сверхобеспеченные субъекты Федерации, к которым относятся Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Тюменская область как регионы-доноры. Действия г. Москвы 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.

Другим финансовым механизмом межбюджетного выравнивания являются «горизонтальные» бюджетные кредиты, возможность предоставления которых появилась в бюджетном законодательстве в апреле 2020 г.: регионы получили возможность выдавать друг другу бюджетные кредиты на срок до трех лет. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за его использование устанавливаются законом субъекта-кредитора<sup>33</sup>. При этом на такие кредиты не распространяются некоторые условия и ограничения, предусмотренные в ст. 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 выдача, использование и возврат таких кредитов осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации – кредитора.

Возможность регионов кредитовать друг друга появилась в ответ на сильный шок, нанесенный экономике и бюджетам регионов коронакризисом 2020 г. 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 оперативно и точно решать возникающие в регионах проблемы без дополнительных обращений к федеральному центру за новыми бюджетными кредитами.

В таблице 3 представлены отличительные характеристики горизонтальных бюджетных кредитов и горизонтальных субсидий.

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.

<sup>33</sup> 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»: Федеральный закон от 22.04.2020 № 120-ФЗ.



Таблица 3. Основные характеристики горизонтальных межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов  
 Table 3. Main characteristics of horizontal inter-budgetary transfers and budgetary loans

Характеристики / Characteristics	Трансферты / Transfers	Бюджетные кредиты / Budgetary loans
1	2	3
Регламентирующий нормативный правовой акт / Regulatory legal act	Ст. 135, 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации / Articles 135 and 136 of the Budget Code of the Russian Federation	Ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 2.1 Федерального закона от 12.11.2019 № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году», ст. 9 Федерального закона от 15.10.2020 № 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» / Article 93.2 of the Budget Code of the Russian Federation; Article 2.1 of the Federal Law No. 367-FZ of 12 Nov. 2019 "On the Suspension of Certain Provisions of the Budget Code of the Russian Federation and the Establishment of the Specifics of Execution of the Budgets of the Budgetary System of the Russian Federation in 2020"; Article 9 of the Federal Law No. 327-FZ of 15 Oct. 2020 "On Amending the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Establishing the Specifics of Execution of the Budgets of the Budgetary System of the Russian Federation in 2021"
Дата введения / Date of enactment	Август 2019 г. / August 2019	Апрель 2020 г. / April 2020



Окончание табл. 3 / End of table 3

1	2	3
<p>Характер предоставления / Terms of provision</p> <p>Особенности формирования и предоставления / Features of formation and provision</p>	<p>Безвозвратно и безвозмездно / Irrevocable and gratuitous</p> <p>Самого термина «горизонтальные субсидии» в Бюджетном кодексе Российской Федерации не содержится. Под термином понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету субъекта Федерации из бюджета другого субъекта Федерации в целях софинансирования его расходов, обязательств / The term “horizontal subsidies” is not used in the Budget Code of the Russian Federation. The term refers to inter-budgetary transfers provided to the budget of a constituent entity of the Federation from the budget of another constituent entity of the Russian Federation in order to co-finance the expenditure obligations</p>	<p>Возвратно и возмездно / Returnable and reimbursable</p> <p>В 2020–2021 гг. из одного регионального бюджета в другой может быть предоставлен бюджетный кредит сроком на три года. Цели, на которые предоставляются бюджетные кредиты, и размеры выплачиваются бюджетные кредиты, и размеры выплачиваются на его обслуживание устанавливаются региональным законом о бюджете / In 2020–2021, a budgetary loan for a period of three years can be provided from one regional budget to another. The purposes for which budgetary loans are provided and the amount of payments for its servicing are determined by the regional budget law</p>

Примеры / Examples

Опыт Москвы по предоставлению «горизонтальных» субсидий / Moscow's experience in providing “horizontal subsidies”

По состоянию на 1 октября 2020 г. не применены / As of 1 Oct. 2020, no budgetary loans were granted





Для предоставления «горизонтальной» субсидии, очевидно, регион должен обладать высокой бюджетной обеспеченностью. В этой связи «горизонтальные» субсидии могут создавать выгоды для обоих участвующих в этом процессе регионов (например, через описанные выше строительство связывающего два региона моста, решение общих экологических проблем), однако скорее выступают как инструмент лоббирования регионом, выделяющим субсидию, своих интересов, решения политических задач, часто не находящих формального правового закрепления и имеющих понятные для всех мотивы.

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 оценкам, кредиторами могут стать не более 25 регионов<sup>34</sup>. Некоторые эксперты отмечают, что разрешение кредитования регионов друг другом – попытка центра сэкономить собственные средства на поддержку регионов<sup>35</sup>.

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.

Право на взаимное кредитование регионов пролонгировано и на 2021 г. Аналогично в рамках изменений бюджетного законодательства, принятых во втором полугодии 2020 г., предусмотрена возможность предоставления «горизонтальных» бюджетных кредитов между муниципалитетами одного субъекта Федерации<sup>36</sup>.

**Обсуждение и заключение.** Несмотря на то, что в последние десятилетия 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. Межрегиональное сотрудничество, хотя и начинает появляться в ключевых документах стратегического планирования, до сих пор не определено как самостоятельное направление государственной политики.

<sup>34</sup> Регионам России разрешат кредитовать друг друга [Электронный ресурс] // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9827c09a7947c991aa1f19> (дата обращения: 01.09.2020).

<sup>35</sup> Правительство снимет запрет на кредитование одного региона другим [Электронный ресурс] // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/04/16/828209-pravitelstvoinimet-zapret-na-kreditovanie-odnogo-regiona-drugim> (дата обращения: 01.09.2020).

<sup>36</sup> 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: Федеральный закон от 15.10.2020 № 327-ФЗ.



В 2019 г. в законодательство были внесены изменения, касающиеся возможности применения механизма «горизонтальных» трансфертов, а в 2020 г. – механизма взаимного кредитования регионов. Однако методические основы данных инструментов остаются не проработанными, а эффективность их не подвергается оценке. Предусмотренные механизмы работают практически в индивидуальных случаях.

В целом инструменты межрегионального сотрудничества можно классифицировать по их статусу: одни закреплены в нормативных правовых актах, и взаимодействие регионов в таком случае формализовано, другие носят фрагментарный характер либо вообще уже не используются. Существуют также формы, которые применяются регионами добровольно на основе взаимовыгодного сотрудничества (в рамках соглашений), а есть те, в которые регионы вынуждены вовлекаться в соответствии с федеральной повесткой.

Можно выделить перспективные и неперспективные формы межрегионального сотрудничества. К первым, например, относятся горизонтальные межбюджетные трансферты, ко вторым – ассоциации экономического взаимодействия.

Таким образом, в условиях новых вызовов, в том числе связанных с открытием 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. 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 ст. 32 и другие положения Федерального



закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

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, осуществляемых в одном регионе, было бы целесообразно приводить обоснование их межрегиональной значимости. 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 целесообразно возложить именно на этот орган власти. В то же время и другим органам власти и существующим институтам развития могут быть приданы дополнительные функции в части стимулирования межрегионального взаимодействия.

Важным в рамках развития межрегионального взаимодействия является дальнейшая проработка таких новых финансовых механизмов, как «горизонтальные» субсидии и бюджетные кредиты.

Отдельного внимания заслуживает вопрос установления полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации по содействию развитию межмуниципального сотрудничества. 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 с целью распространения создать банк данных с лучшими практиками межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Статья будет полезна федеральным органам исполнительной власти (Аппарату Правительства Российской Федерации, Министерству экономического развития России, Министерству финансов России и др.) в части совершенствования существующих и разработки новых форм межрегионального сотрудничества регионов, а также для органов власти субъектов Федерации – в контексте оценки их возможностей для кооперации с другими регионами, анализа и использования лучшей практики. Кроме того, включение в содержание стратегий социально-экономического развития регионов положений, касающихся взаимодействия с другими регионами, сделает значимый вклад в развитие системы стратегического планирования, обеспечив комплексный подход к оценке социально-экономического положения, возможностей и ограничений развития регионов.



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Лексин, В. Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России / В. Н. Лексин, Б. Н. Порфирьев // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4 (157). – С. 81–94. – URL: <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2017/01/08-rezultativnost-gosudarstvennyh-programm-razvitiya-regionov.pdf> (дата обращения: 01.09.2020).

2. Klimanov, V. Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions / V. Klimanov, S. Kazakova, A. Mikhaylova. – DOI 10.1111/rsp3.12282 // *Regional Science, Policy and Practice*. – 2020. – Vol. 12, issue 4. – Pp. 627–640. – URL: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/rsp3.12282> (дата обращения: 01.09.2020).

3. Haggay, E. When Trade Stops: Lessons from the Gaza Blockade 2007–2010 / E. Haggay, Z. Assaf. – DOI 10.1016/j.jinteco.2014.10.005 // *Journal of International Economics*. – 2015. – Vol. 95, no. 1. – Pp. 16–27. – URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614001172> (дата обращения: 01.09.2020).

4. Захаренко, Р. Л. Пол Кругман: нобелевский лауреат, теоретик международной торговли и экономической географии / Р. Л. Захаренко // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. – 2009. – № 1. – С. 130–137. – URL: [https://ej.hse.ru/data/2010/12/31/1208181948/13\\_01\\_08.pdf](https://ej.hse.ru/data/2010/12/31/1208181948/13_01_08.pdf) (дата обращения: 01.09.2020).

5. Глазьев, С. Ю. На верном пути интеграции / С. Ю. Глазьев // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. – 2010. – № 8. – С. 32–35. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/na-vernom-puti-integratsii> (дата обращения: 01.09.2020).

6. Yaskal, I. The Theoretical Aspects of Integration Processes on the Regional Level / I. Yaskal, A. Nedelea // *The Annals of the “Stefan cel Mare” University of Suceava. Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration*. – 2010. – Vol. 10, no. 1 (11). – Pp. 27–34. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/224048074\\_The\\_theoretical\\_aspects\\_of\\_integration\\_processes\\_on\\_the\\_regional\\_level](https://www.researchgate.net/publication/224048074_The_theoretical_aspects_of_integration_processes_on_the_regional_level) (дата обращения: 01.09.2020).

7. Peña, S. Mobility Planning in Cross-Border Metropolitan Regions: The European and North American Experiences / S. Peña, F. Durand. – DOI 10.1080/21622671.2020.1769716 // *Territory, Politics, Governance*. – 2020. – Pp. 1–18. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2020.1769716> (дата обращения: 01.09.2020).

8. Plangger, M. Exploring the Role of Territorial Actors in Cross-Border Regions / M. Plangger. – DOI 10.1080/21622671.2017.1336938 // *Territory, Politics, Governance*. – 2017. – Pp. 1–21. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2017.1336938> (дата обращения: 01.09.2020).

9. Pinson, G. Beyond Neoliberal Imposition: State–Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations / G. Pinson, C. M. Journel. – DOI 10.1080/21622671.2016.1153512 // *Territory, Politics, Governance*. – 2016. – Vol. 4, issue 2. – Pp. 173–195. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2016.1153512> (дата обращения: 01.09.2020).

10. Area Development and Policy: An Agenda for the 21<sup>st</sup> Century / M. Dunford, Yu. Aoyama, C. C. Diniz [et al.]. – DOI 10.1080/23792949.2016.1158621 // *Area Development and Policy*. – 2016. – Vol. 1, issue 1. – Pp. 1–14. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23792949.2016.1158621?journalCode=rard20> (дата обращения: 01.09.2020).



11. Urban–Rural Integration Drives Regional Economic Growth in Chongqing, Western China / W. Liu, M. Dunford, Zh. Song, M. Chen. – DOI [10.1080/23792949.2016.1151758](https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1151758) // *Area Development and Policy*. – 2016. – Vol. 1, issue 1. – Pp. 132–154. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23792949.2016.1151758> (дата обращения: 01.09.2020).
12. Puntigliano, A. R. 21<sup>st</sup> Century Geopolitics: Integration and Development in the Age of ‘Continental States’ / A. R. Puntigliano. – DOI [10.1080/21622671.2016.1220867](https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1220867) // *Territory, Politics, Governance*. – 2016. – Vol. 5, issue 4. – Pp. 478–494. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2016.1220867> (дата обращения: 01.09.2020).
13. Mueller, S. Centralization Through Decentralization? The Crystallization of Social Order in the European Union / S. Mueller, M. Hechter. – DOI [10.1080/21622671.2019.1676300](https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1676300) // *Territory, Politics, Governance*. – 2019. – Pp. 1–20. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2019.1676300> (дата обращения: 01.09.2020).
14. Кофанов, А. А. Зарубежный опыт межрегиональной экономической интеграции как фактора социально-экономического развития региона / А. А. Кофанов // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2010. – № 31. – С. 60–64. – URL: <https://www.fin-izdat.ru/journal/region/detail.php?ID=29875> (дата обращения: 01.09.2020).
15. Абдулманапов, С. Г. Интеграционные процессы в регионах Северокавказского федерального округа / С. Г. Абдулманапов // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. – 2014. – № 3. – С. 40–52. – URL: [http://etap.instet.ru/images/etap/Etap\\_03\\_2014.pdf](http://etap.instet.ru/images/etap/Etap_03_2014.pdf) (дата обращения: 01.09.2020).
16. Бородин, В. А. Экономическая интеграция регионов Юго-Западной Сибири: проектный подход / В. А. Бородин, В. А. Голощапова, А. В. Ерохин // *Экономика, профессия, бизнес*. – 2017. – № 2. – С. 5–14. – URL: <http://journal.asu.ru/ec/article/view/1953> (дата обращения: 01.09.2020).
17. Кузнецова, О. В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей / О. В. Кузнецова // *Региональные исследования*. – 2019. – № 1. – С. 16–25. – URL: [http://www.geogr.msu.ru/structure/reg\\_issledovaniya/RI\\_2019\\_1\(63\).pdf](http://www.geogr.msu.ru/structure/reg_issledovaniya/RI_2019_1(63).pdf) (дата обращения: 01.09.2020).
18. Interregion Cooperation in Russia on the Example of North-West Federal District / O. Bakumenko, S. Demidova, O. Derevianko [et al.] // *International Journal of Civil Engineering and Technology*. – 2019. – Vol. 10, issue 2. – Pp. 2057–2066. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/332251241\\_Interregional\\_cooperation\\_in\\_Russia\\_on\\_the\\_example\\_of\\_the\\_north-west\\_federal\\_district](https://www.researchgate.net/publication/332251241_Interregional_cooperation_in_Russia_on_the_example_of_the_north-west_federal_district) (дата обращения: 01.09.2020).
19. Дубровская, Ю. В. Особенности межрегионального взаимодействия в экономической сфере: эволюционно-правовой аспект / Ю. В. Дубровская // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2017. – № 8. – С. 47–51. – URL: <http://www.lawinfo.ru/catalog/contents-2017/gosudarstvennaja-vlast-i-mestnoe-samoupravlenie/8/> (дата обращения: 01.09.2020).
20. Кузнецова, О. В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем / О. В. Кузнецова // *Пространственная экономика*. – 2019. – Т. 15, № 4. – С. 107–125. – URL: <http://spatial-economics.com/en/archive/2019-4/868-SE-2019-4-107-125> (дата обращения: 01.09.2020).
21. Лавров, А. М. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы / А. М. Лавров, Е. А. Домбровский // *Финансы*. – 2016. – № 5. – С. 16–27. – URL: <http://www.finance-journal.ru/index.php?part=finance&num=201605> (дата обращения: 01.09.2020).



22. Михайлова, А. А. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики / А. А. Михайлова, В. В. Климанов, А. И. Сафина. – DOI 10.32609/0042-8736-2018-1-91-103 // Вопросы экономики. – 2018. – № 1. – С. 91–103. – URL: <https://www.vopreco.ru/jour/article/view/371> (дата обращения: 01.09.2020).

23. Силуанов, А. Г. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России / А. Г. Силуанов // Экономическая политика. – 2011. – № 3. – С. 70–80. – URL: <http://ecpolicy.ru/archiv/2011/3#title> (дата обращения: 01.09.2020).

24. Pike, A. What Kind of Local and Regional Development and for Whom? / A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney. – DOI 10.1080/00343400701543355 // Regional Studies. – 2007. – Vol. 41, issue 9. – Pp. 1253–1269. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343400701543355> (дата обращения: 01.09.2020).

Поступила 17.12.2020; одобрена после рецензирования 14.01.2021; принята к публикации 25.01.2021.

#### *Об авторах:*

**Климанов Владимир Викторович**, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, Российская Федерация, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1), директор АНО «Институт реформирования общественных финансов» (125009, Российская Федерация, г. Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2), доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>, Scopus ID: 57196979592, Researcher ID: O-6341-2018, [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru)

**Казакова Софья Михайловна**, младший научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, Российская Федерация, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1), эксперт АНО «Институт реформирования общественных финансов» (125009, Российская Федерация, г. Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2306-7924>, Scopus ID: 57205303601, Researcher ID: Q-3093-2019, [smk@irof.ru](mailto:smk@irof.ru)

**Яговкина Вита Александровна**, ведущий научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, Российская Федерация, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1), ведущий консультант-юрист АНО «Институт реформирования общественных финансов» (125009, Российская Федерация, г. Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2), кандидат юридических наук, доцент, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5448-9508>, [vaya@irof.ru](mailto:vaya@irof.ru)

#### *Заявленный вклад авторов:*

В. В. Климанов – постановка проблемы исследования; научное руководство; формулирование основной концепции исследования; формулирование результатов исследования и выводов; критический анализ и доработка текста.



С. М. Казакова – подготовка текста статьи; подготовка графических результатов исследования; формулирование выводов; разработка рекомендаций.

В. А. Яговкина – подготовка текста статьи; разработка рекомендаций.

*Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.*

## REFERENCES

1. Leksin V.N., Porfiryev B.N. Evaluation of the Effectiveness of Government Programs of Socioeconomic Development of Regions of Russia. *Problemy Prognozirovaniya* = Studies on Russian Economic Development. 2016; 27:418-428. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1134/S1075700716040109>
2. Klimanov V., Kazakova S., Mikhaylova A. Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions. *Regional Science, Policy and Practice*. 2020; 12(4):627-640. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12282>
3. Haggay E., Assaf Z. When Trade Stops: Lessons from the Gaza Blockade 2007–2010. *Journal of International Economics*. 2015; 95(1):16-27. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.10.005>
4. Zakharenko R.L. Paul Krugman: the Nobel Prize Winner, the Theorist of International Trade and Economic Geography. *Ehkonomicheskij zhurnal Vysshej shkoly ehkonomiki* = Higher School of Economics Economic Journal. 2009; (1):130-137. Available at: [https://ej.hse.ru/data/2010/12/31/1208181948/13\\_01\\_08.pdf](https://ej.hse.ru/data/2010/12/31/1208181948/13_01_08.pdf) (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)
5. Glaziev S.Yu. On the Right Track of Integration. *Vevraziyskaya integratsiya: ehkonomika, pravo, politika* = Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2010; (8):32-35. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/na-vernom-puti-integratsii> (accessed 01.09.2020). (In Russ.)
6. Yaskal I., Nedelea A. The Theoretical Aspects of Integration Processes on the Regional Level. In: The Annals of the “Stefan cel Mare” University of Suceava. Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration. 2010; 10(1):27-34. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/224048074\\_The\\_theoretical\\_aspects\\_of\\_integration\\_processes\\_on\\_the\\_regional\\_level](https://www.researchgate.net/publication/224048074_The_theoretical_aspects_of_integration_processes_on_the_regional_level) (accessed 01.09.2020). (In Eng.)
7. Peña S., Durand F. Mobility Planning in Cross-Border Metropolitan Regions: The European and North American Experiences. *Territory, Politics, Governance*. 2020. Pp. 1-18. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1769716>
8. Plangger M. Exploring the Role of Territorial Actors in Cross-Border Regions. *Territory, Politics, Governance*. 2017. Pp. 1-21. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1336938>
9. Pinson G., Journel C.M. Beyond Neoliberal Imposition: State–Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporations. *Territory, Politics, Governance*. 2016; 4(2):173-195. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1153512>
10. Dunford M., Aoyama Yu., Diniz C.C., Kundu A., Limonov L., Lin G., Liu W., Park S. O., Turok I. Area Development and Policy: An Agenda for the 21<sup>st</sup> Century. *Area Development and Policy*. 2016; 1(1):1-14. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1158621>



11. Liu W., Dunford M., Song Zh., Chen M. Urban–Rural Integration Drives Regional Economic Growth in Chongqing, Western China. *Area Development and Policy*. 2016; 1(1):132-154. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1151758>

12. Puntigliano A.R. 21<sup>st</sup> Century Geopolitics: Integration and Development in the Age of ‘Continental States’. *Territory, Politics, Governance*. 2016; 5(4):478-494. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1220867>

13. Mueller S., Hechter M. Centralization through Decentralization? The Crystallization of Social Order in the European Union. *Territory, Politics, Governance*. 2019. Pp. 1-20. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1676300>

14. Kofanov A.A. Foreign Experience of Inter-Regional Economic Integration as Factor of Social and Economic Development of Region. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika* = Regional Economics: Theory and Practice. 2010; (31):60-64. Available at: <https://www.fin-izdat.ru/journal/region/detail.php?ID=29875> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

15. Abdulmanapov S.G. Integration Processes in Regions of North Caucasus Federal District. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* = ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice. 2014; (3):40-52. Available at: [http://etap.inset.ru/images/etap/Etap\\_03\\_2014.pdf](http://etap.inset.ru/images/etap/Etap_03_2014.pdf) (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

16. Borodin V.A., Goloshchapova I.A., Erokhin A.V. Regional Economic Integration in South-Western Siberia: A Project-Based Approach. *Ekonomika, Professiya, Biznes* = Economics, Profession, Business. 2017; (2):5-14. Available at: <http://journal.asu.ru/ec/article/view/1953> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

17. Kuznetsova O.V. Interregional Cooperation in Russia: Prospects of Regional Governments’ Cooperation. *Regionalnye issledovaniya* = Regional Studies. 2019; (1):16-25. Available at: [http://www.geogr.msu.ru/structure/reg\\_issledovaniya/RI\\_2019\\_1\(63\).pdf](http://www.geogr.msu.ru/structure/reg_issledovaniya/RI_2019_1(63).pdf) (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

18. Bakumenko O., Demidova S., Derevianko O., Akhmatova I., Mitrofanov A., Asadpoor A. Interregion Cooperation in Russia on the Example of North-West Federal District. *International Journal of Civil Engineering and Technology*. 2019. 10(2):2057-2066. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/332251241\\_Interregional\\_cooperation\\_in\\_Russia\\_on\\_the\\_example\\_of\\_the\\_north-west\\_federal\\_district](https://www.researchgate.net/publication/332251241_Interregional_cooperation_in_Russia_on_the_example_of_the_north-west_federal_district) (accessed 01.09.2020). (In Eng.)

19. Dubrovskaya Yu.V. Peculiarities of Trans-Regional Interaction in Economic Sector: Evolutionary and Legal Aspect. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-Government. 2017; (8):47-51. Available at: <http://www.lawinfo.ru/catalog/contents-2017/gosudarstvennaya-vlast-i-mestnoe-samoupravlenie/8/> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

20. Kuznetsova O.V. Problems of Elaboration of Spatial Development Strategy of the Russian Federation. *Prostranstvennaya ekonomika* = Spatial Economics. 2019; 15(4):107-125. Available at: <http://spatial-economics.com/en/archive/2019-4/868-SE-2019-4-107-125> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

21. Lavrov A.M., Dombrovskiy E.A. Decentralization of Budget Incomes: International Comparisons and Russian Prospects. *Finansy* = Finance. 2016; (5):16-27. Available at: <http://www.finance-journal.ru/index.php?part=finance&num=201605> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)





22. Mikhaylova A.A., Klimanov V.V., Safina A.I. The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers on Economic Growth and the Structure of the Regional Economy. *Voprosy ekonomiki* = Issues of Economics. 2018; (1):91-103. (In Russ., abstract in Eng.) DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103>

23. Siluanov A.G. Analysis of Opportunities for Improving the Mechanism of “Negative Transfer” In Russia. *Ehkonomicheskaya politika* = Economic Policy. 2011; (3):70-80. Available at: <http://ecpolicy.ru/archiv/2011/3#title> (accessed 01.09.2020). (In Russ., abstract in Eng.)

24. Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*. 2007; 41(9):1253-1269. (In Eng.) DOI: <https://doi.org/10.1080/00343400701543355>

Submitted 17.12.2020; approved after reviewing 14.01.2021; accepted for publication 25.01.2021.

*About the authors:*

**Vladimir V. Klimanov**, Director, Center for Regional Policy, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Bldg 1, 82 Vernadskogo Ave., Moscow 119571, Russian Federation); Director, Institute for Public Finance Reform (Bldg 2, 1 Bolshoy Kislovsky Lane, Moscow 125009, Russian Federation), Dr. Sci. (Economics), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>, Scopus ID: 57196979592, Researcher ID: O-6341-2018, [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru)

**Sofia M. Kazakova**, Junior Researcher, Center for Regional Policy, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Bldg 1, 82 Vernadskogo Ave., Moscow 119571, Russian Federation); Expert, Institute for Public Finance Reform (Bldg 2, 1 Bolshoy Kislovsky Lane, Moscow 125009, Russian Federation), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2306-7924>, Scopus ID: 57205303601, Researcher ID: Q-3093-2019, [smk@irof.ru](mailto:smk@irof.ru)

**Vita A. Yagovkina**, Leading Researcher, Center for Regional Policy, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Bldg 1, 82 Vernadskogo Ave., Moscow 119571, Russian Federation); Leading Legal Consultant, Institute for Public Finance Reform (Bldg 2, 1 Bolshoy Kislovsky Lane, Moscow 125009, Russian Federation), Cand. Sci. (Law), Associate Professor, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5448-9508>, [vaya@irof.ru](mailto:vaya@irof.ru)

*Contribution of the authors:*

V. V. Klimanov – statement of the research problem; academic supervision; formulation of the basic concept of the study; evaluation of the results; drawing conclusions; critical analysis and revision of the text of the article.

S. M. Kazakova – preparation of the text of the article; graphical representation of the research results; drawing conclusions; putting forward recommendations.

V. A. Yagovkina – preparation of the text of the article; putting forward recommendations.

*The authors have read and approved the final version of the manuscript.*