

14. СТИМУЛИРОВАНИЕ МЕР ПО АКТИВИЗАЦИИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Климанов В.В., д.э.н., директор Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС;

Казакова С.М., м.н.с. Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС

В тексте анализируется актуальное состояние межрегионального сотрудничества в России: его основные формы и направления, а также перспективы и ограничения его развития. Отдельно рассматривается вопрос повышения значимости горизонтальных трансфертов и бюджетных кредитов. В целях содействия формированию антикризисной политики в России даются рекомендации по преодолению и недопущению возникновения межрегиональных экономических барьеров в условиях кризиса.

Кризис начала 2020 г., вызванный пандемией коронавирусной инфекции и выходом России из нефтяной сделки ОПЕК+, может нанести мировой экономике удар, сопоставимый, по мнению экспертов, с последствиями кризиса 2008 г.^{1,2}. Серьезным кризис может стать не только для национальных экономик, но и для регионов.

В связи с этим одним из вызовов государственному управлению в России остается поддержание устойчивого социально-экономического состояния регионов, дифференциация в развитии которых в периоды кризисов только усиливается. При этом потенциал межрегионального сотрудничества, который может быть выгодно использован в тяжелое для страны время, остается нераскрытым. Необходима разработка дополнительных мер по преодолению и недопущению возникновения барьеров на пути развития межрегионального экономического взаимодействия.

Текущее состояние межрегионального сотрудничества в России

Важность межрегионального сотрудничества для устойчивого развития любой страны мира неоспорима. Используя принципы кооперации, хозяйствующие субъекты (агенты), расположенные в разных регионах, способны достичь более значимых экономических результатов, что в свою очередь способствует не только ускорению экономического роста, но и более мягкому прохождению кризисов. Социальные связи регионов важны при решении задач в сфере демографии, совершенствования систем обра-

1 LENTA.RU. Предсказавший кризис 2008-го экономист предупредил о грядущей катастрофе [https://lenta.ru/news/2020/03/11/new_crisis/].

2 Независимая газета. 2020-й может стать новым кризисным годом [https://yandex.ru/turbo?text=http%3A%2F%2Fwww.ng.ru%2Fconomics%2F2020-02-11%2F1_7791_main.html].

зования, здравоохранения, культуры. Наконец, взаимодействие органов государственной власти, например, обмен лучшими практиками в части стимулирования инновационной деятельности, поддержке инициатив гражданского общества, является одним из факторов повышения качества государственного управления.

Направления развития межрегионального сотрудничества могут определяться и формироваться по принципам сверху – вниз и снизу – вверх. В Российской Федерации межрегиональное взаимодействие, так же, как и пространственное развитие страны в целом, задается в преобладающей степени со стороны федерального центра, что сужает возможности использования потенциала межрегионального сотрудничества. Это во многом подтверждается и сохраняющимся значительным перераспределением финансовых ресурсов в рамках сложившейся системы межбюджетных отношений.

Основными формами взаимодействия регионов России являются:

- сотрудничество региональных органов государственной власти в рамках деятельности межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Данные действия регламентируются положениями Федерального закона от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»;
- кооперационные связи хозяйствующих субъектов, расположенных в различных субъектах Федерации;
- двусторонние соглашения между органами исполнительной власти субъектов страны, в том числе в социальной сфере;
- взаимодействие субъектов Федерации в рамках совместной реализации национальных проектов, государственных программ, крупных инфраструктурных проектов.

При этом получивший развитие в ряде других стран, например, в Германии, механизм «горизонтальных» межбюджетных трансфертов в форме субсидий между региональными бюджетами, в России остается слабо используемым.

Если обратиться к практике межрегионального сотрудничества, сложившейся в последние десятилетия, то можно, например, отметить существенное влияние межрегиональных ассоциаций на формирование политики, касающейся территорий. В 1998–1999 гг. главы субъектов Федерации, являвшиеся руководителями таких ассоциаций, участвовали в заседаниях Правительства с правом совещательного голоса. В сентябре 1998 г., вскоре после начала кризиса, Ассоциация «Большой Урал» приняла программу экономической безопасности¹.

В последнее время роль таких ассоциаций значительно снизилась. Отчасти функции по обмену лучшими практиками реализовывались в ходе заседаний тематических рабочих групп Государственного совета Российской Федерации.

В текущей ситуации кризиса весны 2020 г. необходимость расширения возможностей регионов самостоятельно определять направления решения проблем возросла. В частности, Указ Президента РФ от 2.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространени-

1 Климанов В.В. Региональное развитие и общественные финансы. М.: ИРОФ, 2009. 336 с.

14. Стимулирование межрегионального взаимодействия в кризис

ем новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» определил необходимость фактического разграничения полномочий органов государственной власти субъектов страны, учета дифференцированного подхода к регионам. Согласно Указу, главам регионов предписывается построить свои действия «исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей... в субъекте Российской Федерации...».

Руководствуясь Указом, региональные органы исполнительной власти оперативно стали принимать меры по борьбе с распространением пандемии; ряд субъектов Российской Федерации фактически закрыли свои границы. Однако такие действия были восприняты Правительством как чрезмерные, поскольку они могут привести к нарушению единого экономического пространства страны. При этом премьер призвал власти регионов не путать свои полномочия с федеральными¹. Кстати, одним из первых отреагировал на это глава Чечни, заявив, что премьер-министра вводят в заблуждение и власти республики «никогда не говорили о закрытии границ»².

Для справки – единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств гарантируются ст. 8 Конституции РФ.

В прежние кризисы также отмечались подобные проявления экономического сепаратизма, ведущие к нарушению единого экономического пространства страны. Нередко, не дождавшись оперативных стабилизационных мер от федерального центра, региональные органы государственной власти старались взять на себя полномочия по принятию решений, которые принимались в интересах одного региона, а отнюдь не в интересах страны.

В условиях текущего кризиса 2020 г. в качестве основных мер поддержки регионов и развития межрегионального сотрудничества могут стать *горизонтальные межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты*, выдаваемые одним регионом другому.

Горизонтальные трансферты как инструмент безвозмездной финансовой помощи одного региона другому появились в Бюджетном кодексе РФ летом 2019 г.³ в целях софинансирования расходных обязательств одного субъекта Федерации из бюджета другого. При этом установлено, что цели и условия предоставления таких субсидий определяются соглашениями между высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации, заключаемыми в порядке, установленном законом или нормативным правовым актом региона, из бюджета которого предоставляется субсидия⁴.

Следует отметить, что данный инструмент применялся и ранее. Например, Москва на основе соглашений субсидировала развитие транспортной инфраструктуры, коммунального хозяйства, компенсацию бесплатного провоза столичных льготников в электричках в Московской области. В отчетах об исполнении столичного бюджета можно найти сведения и о фактическом «шефстве» Москвы над городом федерального значения

1 Мишустин заявил о недопустимости перекрытия границ регионов [<https://www.rbc.ru/politics/06/04/2020/5e8ae1959a79474bd9152ca3>].

2 РБК. Кадыров ответил на слова Мишустина о недопустимости закрытия границ [<https://www.rbc.ru/politics/06/04/2020/5e8b5bb59a79471132060fef>].

3 Федеральный закон от 2.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СПС «КонсультантПлюс».

4 Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 31.07.1998 №145-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

Севастополь. В 2018–2019 гг. за счет столичного бюджета финансировались строительство и обеспечение оборудованием социальных объектов, ремонтировались дороги еще в более чем 15 других регионах¹.

Возможность предоставления горизонтальных *бюджетных кредитов* появилась после принятия поправок в Бюджетный кодекс в апреле 2020 г.: у субъектов РФ появилась возможность в 2020 г. предоставлять бюджетные кредиты другим регионам на срок до трех лет. Цели предоставления бюджетного кредита и размеры платы за его пользование устанавливаются субъектом, предоставляющим бюджетный кредит².

Предполагается, что этот инструмент позволит более оперативно и точно решать возникающие в регионах проблемы, без дополнительных обращений к федеральному центру за новыми бюджетными кредитами.

* * *

В условиях текущей рецессии и постоянно нарастающих новых вызовов ключевым является поиск совместных возможностей субъектов России по консолидации усилий и ресурсов для преодоления кризисных явлений. Поэтому развитие существующих и новых форм и направлений межрегионального сотрудничества становится весьма актуальным. В рамках данного направления должны быть приняты меры по недопущению возникновения межрегиональных экономических барьеров, такие, как:

- запрет на введение в субъектах РФ транспортных и иных ограничений, приводящих к «закрытию» региона и приостановлению деятельности отдельных производств и рынков;
- недопущение принятия федеральными органами исполнительной власти самостоятельных решений (без участия региональных органов государственной власти) по вопросам ведения субъекта Федерации или по вопросам совместного ведения в кризисные периоды;
- содействие формированию в двух и более субъектах совместных мер по преодолению кризисных явлений, в том числе за счет развития механизма горизонтальных межбюджетных трансфертов, а также предоставления регионами бюджетных кредитов. ▀

1 РБК. Владимир Климанов. Неожиданный подарок из центра: смогут ли регионы кредитовать друг друга [<https://www.rbc.ru/opinions/finances/24/04/2020/5ea161069a7947069908789e>].

2 Федеральный закон от 22.04.2020 №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» // СПС «КосультантПлюс».