

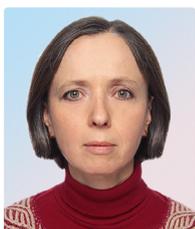
---

DOI: 10.15838/ptd.2025.5.139.3

УДК 332.14 | ББК У050.22

© Кузнецова О.В.

## СТИМУЛИРОВАНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ



**ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА КУЗНЕЦОВА**

Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук

Москва, Российская Федерация

e-mail: kuznetsova\_olga@mail.ru

ORCID: 0000-0003-4341-0934; ResearcherID: L-9327-2015

---

*Утверждение в конце 2024 года российским правительством новой стратегии пространственного развития России, не содержащей, в отличие от аналогичного документа 2019 года, тезиса о необходимости усиления межрегионального сотрудничества в макрорегионах и собственно состава таких макрорегионов, актуализирует вопросы о современном состоянии межрегионального сотрудничества как объекта федеральной пространственной политики и значимости макрорегионов для его укрепления. На основе анализа научной литературы, федеральных нормативно-правовых актов, накопленного опыта в сфере межрегионального сотрудничества показывается, что для его развития существуют как предпосылки, так и ограничения, прежде всего в части финансово-хозяйственного взаимодействия. Для смягчения последних предлагаются следующие направления совершенствования федеральной политики в сфере межрегионального сотрудничества: четкое артикулирование вопросов финансово-хозяйственного взаимодействия региональных органов власти как объекта деятельности отвечающих за пространственное развитие департаментов Минэкономразвития России, организация в министерстве работы по обобщению и распространению лучших практик межрегионального сотрудничества, мониторинга и координации деятельности иных федеральных министерств и ведомств в данной сфере; расширение практики федерального участия в проектах, связанных с сотрудничеством региональных органов власти, разработка дополнительных мер финансовой поддержки таких проектов; проработка вопроса распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами*

---

**Для цитирования:** Кузнецова О.В. (2025). Стимулирование межрегионального сотрудничества в федеральной пространственной политике: проблемы и возможности // Проблемы развития территории. Т. 29. № 5. С. 44–57. DOI: 10.15838/ptd.2025.5.139.3

**For citation:** Kuznetsova O.V. (2025). Incentives for interregional cooperation in federal spatial policy: Challenges and opportunities. *Problems of Territory's Development*, 29(5), 44–57. DOI: 10.15838/ptd.2025.5.139.3

*территорий как необходимого условия развития межрегионального сотрудничества, особенно в городских агломерациях. Выделяются этапы трансформации федеральной политики в отношении макрорегионов в широком их понимании (как объединений субъектов Федерации независимо от их названия). Признается корректность принятого решения об отказе от унифицированной сетки макрорегионов и предлагается гибкий подход к формированию объединений регионов для сотрудничества региональных органов власти – объединение регионов в разных составах, оптимальных для решения конкретных задач межрегионального сотрудничества.*

*Межрегиональное сотрудничество, конкуренция, региональные органы власти, стратегия пространственного развития, макрорегионы, налогово-бюджетное законодательство.*

## **Введение**

Утверждение в конце 2024 года новой Стратегии пространственного развития России<sup>1</sup>, являясь важной вехой в развитии федеральной пространственной политики, требует осмысления и обсуждения предложенных в документе новаций. Одной из них является отказ от присутствовавшей в прежней стратегии<sup>2</sup> сетки макрорегионов, которая появилась в связи с тем, что сокращение межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ предполагалось в том числе «за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках макрорегионов РФ». Содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества было названо одним из принципов пространственного развития России. В новой стратегии пространственного развития межрегиональное сотрудничество, взаимодействие, кооперация, связи упоминаются, но уже далеко не в столь сфокусированном виде. Поскольку значимость межрегионального сотрудничества (МРС) и сохранения потенциала его дальнейшего развития является довольно очевидным, то возникает необходимость понять, почему эта тема не получила должного отражения в ключевом с точки зрения формирования федеральной пространственной политики документе и что в принципе представляет из себя

федеральная политика поддержки МРС на современном этапе, каковы ее основные особенности, проблемы и перспективы. Сопряженный с этим вопрос – насколько оправдан был отказ в новой стратегии пространственного развития от предложенной ранее сетки макрорегионов. Поиск ответа на эти вопросы и является целью данной статьи. Конкретные решаемые при этом задачи – оценка сложившейся практики наделяния федеральных органов власти полномочиями в сфере МРС, выявление предпосылок и препятствий его развития, анализ роли макрорегионов в становлении МРС и, в конечном итоге, формулировка предложений по совершенствованию федеральной политики поддержки сотрудничества региональных органов власти.

Статья основывается на анализе сложившейся федеральной нормативно-правовой базы в сфере МРС, существующего опыта МРС, а также научных публикаций по данной тематике. Наибольшее внимание ей было уделено, как представляется, в Институте экономики Уральского отделения РАН (циклы статей Ю.Г. Лавриковой, И.С. Важениной, С.Г. Важенина и др.), Вологодском научном центре РАН (работы Т.В. Усковой, Е.В. Лукина, С.А. Кожевникова и др.), Институте региональных экономических исследований (публикации П.И. Бурака, В.Г. Ростанца и др.).

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р.

### Межрегиональное сотрудничество как объект федеральной пространственной политики

Базовый вопрос, имеющий значение для формирования федеральной пространственной политики, это определение (понимание сути) МРС. Многообразие проявлений МРС подробно рассмотрено в (Лукин, Ускова, 2016; Никитюк, 2023), и в самом широком понимании к МРС можно отнести львиную долю происходящих в экономике регионов процессов, включая всю межрегиональную торговлю, межрегиональные туристические потоки, строительство транспортной инфраструктуры для межрегиональных связей, обучение в вузах студентов из разных регионов и т. д. Одной из составляющих МРС традиционно признается взаимодействие органов власти субъектов РФ. На наш взгляд, такой подход к пониманию МРС является, с одной стороны, корректным, с другой стороны, малопригодным для принятия управленческих решений, поскольку разнообразие проявлений МРС уводит от конкретизации целей, задач, ответственных органов власти, инструментов федеральной поддержки развития МРС. Так, создание условий для промышленной кооперации предприятий – это задача скорее промышленной, нежели пространственной политики (и, соответственно, Минпрома России), раз-

витие транспортной инфраструктуры – сфера ответственности Минтранса России, обеспечение взаимодействия научно-исследовательских и образовательных организаций в разных регионах – Минобрнауки России и т. д. Безусловно, в рамках разных направлений федеральной политики должно уделяться внимание вопросам развития межрегиональных взаимодействий, тогда как объектом федеральной пространственной политики должна являться, на наш взгляд, поддержка сотрудничества региональных органов власти (связанного в том числе с вкладом региональных властей в МРС хозяйствующих субъектов). Схематично эта логика представлена на рис. 1. В данной статье речь пойдет именно о сотрудничестве органов власти субъектов РФ, причем преимущественно финансово-хозяйственном, поскольку именно оно сталкивается с наибольшими сложностями.

На практике ситуацию с формированием федеральной политики в отношении МРС сложно назвать приемлемой. Соответствующие полномочия, как и общие вопросы пространственной политики, возложены на Минэкономразвития России, которое «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулиро-



Рис. 1. Составляющие межрегионального сотрудничества

Источник: составлено автором.

ванию в сфере... социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, районов Крайнего Севера, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов...»<sup>3</sup>. Среди полномочий Минэкономразвития России – реализация госполитики в области межрегиональных связей субъектов РФ и муниципальных образований; межрегиональная, межмуниципальная и межведомственная координация деятельности по развитию субъектов РФ и муниципальных образований. Отметим, что в принятом документе МРС в деятельности министерства совершенно однозначно связывается с региональной проблематикой.

Однако если посмотреть на структуру Минэкономразвития России, то оказывается, что работающие над вопросами пространственного развития департаменты (планирования территориального развития; регионального развития; региональной политики) МРС не занимают (исключением является только Департамент социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа, в деятельности которого упоминается поддержка межрегиональных инвестиционных проектов). Зато департамент развития и регулирования внешнеэкономической деятельности отвечает за выработку «государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), а также в сферах приграничного и межрегионального сотрудничества». Иначе говоря, МРС в деятельности министерства понимается как сотрудничество регионов России с другими странами.

Более того, именно в таком смысле МРС фигурирует и в новой Стратегии пространственного развития, где предлагается «обеспечение эффективного использования морских акваторий, увязанного с развитием прибрежных территорий, в том числе за счет... развития межрегионального (межмуниципального) и трансграничного сотрудничества с дружественными странами в части рационального использования морских ресурсов». Во всех остальных случаях «межрегиональный» используется в сочетании с «кооперацией», «связями», «взаимодействием», но не «сотрудничеством».

Подобное понимание МРС (как развития внешнеэкономических связей регионов) в научной литературе встречается не так уж редко, но у него совсем иной смысл, не соответствующий ни стоящим в сфере регионального развития задачам, ни формальному положению о Минэкономразвития России. На наш взгляд, МРС должно стать четко артикулированным объектом деятельности одного из «региональных» департаментов министерства. Его задачи в этом направлении должны быть связаны с обобщением и распространением лучших практик финансово-хозяйственного сотрудничества органов власти субъектов РФ (в работе (Ростанец и др., 2018) предлагалось даже разработать стандарт развития межрегиональных экономических связей); разработкой мер по устранению барьеров для МРС и, возможно, его дополнительной поддержке; мониторингом и, по мере возможности, координацией деятельности других федеральных министерств и ведомств по развитию МРС по отдельным его направлениям, спектр которых показан в (Котов, 2020). На сегодняшний день, к сожалению, какая-либо официальная отчетность о развитии МРС отсутствует<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> О Министерстве экономического развития РФ: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 25.01.2025).

<sup>4</sup> Ранее подобного рода информация приводилась, как ни парадоксально, только по муниципальным образованиям (о числе муниципальных образований регионов, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих и коммерческих организациях), но выпуск соответствующего статистического бюллетеня («Формирование местного самоуправления в Российской Федерации в ... году») Росстат в 2021 году прекратил (<https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>; дата обращения 17.09.2025).

В качестве одного из примеров дефицита информации по лучшим практикам МРС можно привести горизонтальные субсидии и бюджетные кредиты. Касающиеся их нормы были введены в Бюджетный кодекс РФ еще в 2019 и 2020 гг. соответственно, но до сих пор ни Минфином России, ни тем более Минэкономразвития России не опубликованы какие-либо материалы, связанные с обобщением опыта внедрения горизонтальных субсидий в регионах. В научной литературе можно встретить лишь отдельные примеры их применения (Богомолова, 2022; Климанов и др., 2021).

### **Предпосылки и препятствия для развития межрегионального сотрудничества**

Теоретической рамкой, объясняющей предпосылки и препятствия для развития МРС органов власти субъектов РФ, являются исследования по соотношению конкуренции и сотрудничества между регионами. В зарубежной литературе публикации на эту тему регулярно появляются на протяжении нескольких десятков лет – по меньшей мере с 1960–1970-х годов, которые ассоциируются с активным становлением региональной науки (VanRompuy, DeBruyne, 1976), и далее (Goetz, Kayser, 1993; Vacaria, 1994; Gordon, Jayet, 1994; McCarthy, 2003; Feiock, 2006; Lee et al., 2012) вплоть до настоящего времени (Reiner, Benner, 2022). Во всех исследованиях так или иначе обсуждается позитивная роль в экономическом развитии как конкуренции, так и сотрудничества, констатируется неизбежность их сосуществования, при этом окончательное решение об их оптимальном сочетании невозможно, в т. ч. в силу меняющихся экономических условий, специфики управления территориями в разных странах и т. д. Российские исследования развиваются примерно в том же русле: например, в работе (Важенина, Важенин, 2021) предлагается говорить о конкурентном сотрудничестве регионов. Эти же авторы показывают, что в

нынешних сложных условиях антироссийских санкций МРС начинает приобретать большее значение, чем прежде (Важенина, Важенин, 2023).

Конкуренция между регионами идет прежде всего за инвестиции, о чем говорится как в названных зарубежных работах, так и в российских (Лапо, 2020). Отметим, что федеральные органы власти, декларируя необходимость МРС, тем не менее конкуренцию между регионами в определенной мере поддерживают. Так, Бюджетным кодексом РФ (ст. 132.1) предусматривается предоставление из федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов «в целях поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации и (или) лучшей практики деятельности органов местного самоуправления», а темпы роста инвестиций в основной капитал, денежных доходов населения (зависящих от новых инвестиционных проектов) традиционно являются показателями для оценки результатов работы региональных властей<sup>5</sup>. Довольно распространенное на федеральном уровне рейтингование регионов по разным параметрам скорее способствует их конкуренции, нежели сотрудничеству. При этом ни одного рейтинга, который бы оценивал качество МРС по субъектам Федерации, равно как и усилия региональных органов власти по развитию межмуниципального сотрудничества, нам не известно. Подобное рейтингование регионов тоже могло бы входить в задачи профильного департамента Минэкономразвития России в рамках анализа лучших практик взаимодействия территорий.

Сохранение значимости конкуренции между регионами означает, что развитию МРС способствует возникновение ситуаций, когда совместные усилия региональных властей дают очевидные позитивные результаты, причем для всех участников

<sup>5</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.11.2024 № 1014.

взаимодействия, и/или без такого взаимодействия решение стоящих перед органами власти задач или возникающих проблем в принципе невозможно. В качестве примера таких можно привести следующие:

- проекты по развитию связывающей субъекты РФ транспортной инфраструктуры (способствующие расширению рынков сбыта, возможностей для взаимодействия территорий), которые не попадают в число финансируемых из федерального бюджета,

- развитие разделенных границами субъектов РФ городских агломераций (наиболее очевидными примерами таких являются агломерации Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодара), требующее решения задач в сфере транспорта, экологии, социальной инфраструктуры, жилищного строительства, территориального планирования,

- оказание предоставления различных социальных услуг жителям небольших по численности населения субъектов РФ, продолжающих оставаться или исторически находившихся в составе сложносоставных регионов,

- формирование и реализация крупных проектов, которые невозможны или крайне сложны в границах / силами одного региона (одним из примеров является ряд научно-образовательных центров мирового уровня),

- развитие межрегиональных туристических маршрутов (возможность посетить сразу несколько регионов повышает привлекательность соответствующих направлений для туристов).

Российским законодательством предусмотрен целый ряд форматов/инструментов для взаимодействия органов власти субъектов РФ: организация ассоциаций межрегионального взаимодействия, заключение договоров/соглашений между субъектами РФ (что является насущной необходимостью в сложносоставных субъектах РФ, но практикуется не только в них), создание совместных корпораций развития, горизонтальные субсидии и бюджетные кредиты и др. Эти инструменты нередко

становятся объектом рассмотрения в российской литературе (Климанов и др., 2021; Кожевников, Секушина, 2021; Кожевников, 2025; Кузнецова, 2019b и др.). В целом набор таких форматов/инструментов МРС оценивается как достаточный. Другое дело, что в ряде случаев они нуждаются в дальнейшей доработке, прежде всего горизонтальные субсидии и бюджетные кредиты (Барбашова, Комарницкая, 2024), а практическая их имплементация сталкивается с целым рядом препятствий для развития МРС.

Важным является ограниченность средств региональных бюджетов, которые могут быть направлены на реализацию инфраструктурных и иных проектов. Проекты МРС должны быть действительно значимыми для регионов (но при этом не попадать в число проектов федерального значения). Существенным препятствием для развития МРС является достижение договоренностей о софинансировании проектов из региональных бюджетов и в целом обеспечение баланса интересов партнеров. Например, внимание акцентируется на доверии как необходимом условии развития МРС (Важенин, Важенина, 2020).

В случае городских агломераций проблема распределения издержек и выгод при реализации совместных проектов в значительной степени связана с особенностями распределения налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Как хорошо известно, фактически он уплачивается по месту работы граждан, тогда как львиная доля социальных услуг предоставляется по месту жительства. Как результат, «спальными» территориями оказывается быть невыгодно. В непростой ситуации подчас оказываются и граждане, прежде всего выезжающие в летний период в загородное жилье (дачи), поскольку не имеют возможности получить медицинскую помощь (за исключением неотложной) по месту летнего проживания, не могут особо рассчитывать на вложения властей на местах в дорожную и иную инфраструктуру. В России давно стала озвучиваться идея зачисления НДФЛ в бюджеты по месту жительства граждан, как это

имеет место в других странах (например, в Германии), вносились соответствующие законопроекты в Госдуму, однако за многие годы решение так и не было принято. Помимо субъективных причин подобного рода ситуации (нежелания властей городов расставаться с частью доходов, финансовых органов усложнять свою деятельность) существуют и объективные: в российских условиях зачисление НДФЛ по месту жительства граждан не способно решить проблему справедливого распределения этого налога между бюджетами разных территорий в силу довольно широко распространенной практики проживания граждан на два и даже большее число домов. Это касается распространенного сезонного проживания (зимой в городе, летом за городом), т. н. вахтово-отходнической занятости (когда люди временно проживают в населенных пунктах по месту работы при ином постоянном, вместе с семьями, месте проживания). Необходим поиск гибких схем распределения НДФЛ, возможно, предусматривающих распределение этого налога между бюджетами разных территорий на основе заявлений граждан о местах своего проживания. Это важно для развития не только МРС, но и городских агломераций, расположенных в нескольких муниципальных образованиях, а также периферийных территорий, являющихся «донорами» вахтовиков и отходников, что внесет свою лепту в сокращение межтерриториальной дифференциации и создаст дополнительные возможности для развития теряющих население территорий.

Как нам представляется, в силу указанных выше обстоятельств успешные примеры развития МРС зачастую связаны с его федеральной поддержкой, когда федеральные органы власти софинансируют проекты (что повышает привлекательность проектов с точки зрения возможных выгод от участия

в них) и, что тоже немаловажно, выступают в роли соорганизатора взаимодействия властей регионов, содействуя выработке приемлемых для всех сторон решений. Примерами могут являться:

- Московский транспортный узел, в развитии которого участвуют Москва, Московская область, Минтранс России с подведомственными структурами, аэропорты столичного региона, ОАО «РЖД» и другие организации, а для организации деятельности правительствами России и двух регионов учреждена АНО «Дирекция Московского транспортного узла»<sup>6</sup>;

- аналогичная, учрежденная правительствами России и двух регионов АНО «Дирекция по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области»<sup>7</sup>;

- уже упомянутые научно-образовательные центры мирового уровня, которые могут получать федеральную поддержку по линии национального проекта «Наука и университеты»; из 15 созданных к настоящему времени таких центров 10 являются межрегиональными, т. е. инициированными органами власти двух или более субъектов РФ<sup>8</sup>;

- проект развития межрегиональных туристических маршрутов «Большой Урал», реализуемый по национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства»; участниками соглашения о сотрудничестве в реализации данного проекта являются Свердловская, Челябинская, Тюменская области, Пермский край, Республика Башкортостан, а также Ростуризм<sup>9</sup>.

Наличие федеральной поддержки, конечно, еще не является гарантией успешности МРС, но неудачные примеры связаны с мегапроектами, реализация которых требует значительных ресурсов, а обоснованность вызывает определенные сомнения. Одним из известных примеров выступает проект

<sup>6</sup> URL: <https://anomtu.ru/o-direksii/> (дата обращения 20.05.2025).

<sup>7</sup> URL: <https://spbtrd.ru/directional/> (дата обращения 20.05.2025).

<sup>8</sup> URL: <https://ноц.пф/centers> (дата обращения 20.02.2025).

<sup>9</sup> URL: <https://национальныепроекты.пф/news/proekt-bolshoy-ural-razovet-turisticheskuyu-integratsiyu-mezhduregionami/> (дата обращения 20.02.2025).

«Урал Промышленный – Урал Полярный», на разработку проектной документации по которому были выделены средства Инвестиционного фонда РФ<sup>10</sup>. Однако до собственно реализации проекта дело так и не дошло в силу целого ряда проблем, ранее довольно подробно рассмотренных в научной литературе, например в работе (Митрофанова, Жуков, 2012). Другим аналогичным примером является строительство железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино. Сначала на него также были выделены деньги Инвестиционного фонда РФ, потом проект был включен в комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь»<sup>11</sup>, однако в 2021 году его реализация была приостановлена на 5 лет<sup>12</sup>.

Вместе с тем приведенные позитивные примеры федеральной поддержки МРС говорят о том, что такая поддержка вполне востребована и может помочь накопить субъектам РФ определенный опыт межрегиональных взаимодействий. Но проекты при этом должны быть реалистичными в части необходимых затрат на их реализацию. Форматы федеральной поддержки МРС, как было показано выше, могут быть разными – участие в создании корпораций развития или их аналогов, выделение дополнительного финансирования на реализацию межрегиональных проектов. Возможна и некоторая корректировка действующих инструментов федеральной пространственной политики с точки зрения учета их вклада в развитие МРС, но уже в широком его понимании. Например, при принятии решений по преференциальным режимам ведения хозяйственной деятельности одним из требований к поддерживаемым инвестиционным проектам может являться их вклад в создание межрегиональных цепочек добавленной стоимости.

### Макрорегионы в развитии межрегионального сотрудничества

Законодательное определение понятия макрорегион в России было дано только в 2014 году в федеральном законе о стратегическом планировании<sup>13</sup>, а сетка непосредственно макрорегионов, как уже было сказано выше, предложена в Стратегии пространственного развития 2019 года. Вместе с тем в широком понимании макрорегионами можно считать любые группировки субъектов РФ, и таковые были объектом федеральной политики с самого начала 1990-х гг. При этом в работе федеральных органов власти с макрорегионами можно выделить несколько этапов.

Первый – 1990-е годы. В этот период для работы со статистикой (включая подготовку официальных аналитических материалов) федеральные органы власти использовали унаследованную с советских времен сетку экономических районов, в рамках федеральной поддержки регионов применялся советский перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Единственный известный нам пример выделения федеральными властями нового макрорегиона – Дальнего Востока и Забайкалья – связан с утверждением в 1996 году федеральной целевой программы его социально-экономического развития<sup>14</sup>. На фоне отсутствия новаций «сверху» (на федеральном уровне) инициативы по формированию макрорегионов шли «снизу» – в рамках создававшихся и получивших большую известность в качестве института МРС межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Но бюджетных ресурсов в 1990-е гг. на реализацию совместных проектов, конечно, не было.

Вторым этапом в федеральной политике в отношении макрорегионов можно считать продолжительный период 2000–2018 гг.,

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2006 № 1708-р.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 571-р.

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.03.2021 № 760-р.

<sup>13</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Согласно закону, «макрорегион – часть территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов РФ, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480.

начавшийся с создания федеральных округов. Фактически они стали универсальной сеткой макрорегионов, поскольку были связаны и с организацией управления (назначением полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и формированием их аппаратов), и с использованием в статистических и аналитических целях, и со стратегическим планированием – на рубеже 2000–2010-х гг. были разработаны стратегии социально-экономического развития федеральных округов (Кузнецова, 2019b). На площадках полпредов Президента РФ в федеральных округах стало происходить взаимодействие региональных органов власти (Ростанец, Топилин, 2016), тогда как межрегиональные ассоциации стали терять свое значение, а некоторые были и вовсе упразднены. Периодически вопрос усиления роли ассоциаций поднимался (Бурак и др., 2017), однако реально этого так и не произошло. Что же касается федеральной поддержки экономического развития территорий, то ее объектами стали сразу несколько особым образом сформированных макрорегионов – Дальний Восток и Байкальский регион, Крым, Арктическая зона РФ.

Третий этап связан с годами реализации первой стратегии пространственного развития России – 2019–2024 гг. Однако реально этот этап отличается от предыдущего только формальным наличием особой сетки макрорегионов. В течение всех лет реализации стратегии каких-либо практических решений по вновь сформированным макрорегионам не было<sup>15</sup>. Сетка федеральных округов не только сохранила все свои прежние функции (причем была даже утверждена новая стратегия по Сибирскому федеральному округу<sup>16</sup>), но летом 2021 года был введен институт кураторства их социально-экономического развития вице-премьерами российского

правительства, а границы Дальневосточного федерального округа осенью 2018 года были расширены до сформировавшегося прежде особого объекта федеральной поддержки – Дальнего Востока и Байкальского региона. Новым значимым макрорегионом – объектом федеральной пространственной политики – стали новые субъекты РФ.

Новая стратегия пространственного развития подтвердила значимость федеральных округов – именно по ним определены приоритеты развития, но еще и по Арктической зоне РФ. Отказ от сетки макрорегионов оказался вполне ожидаемым, поскольку цели их появления и конкретные механизмы внедрения в федеральную пространственную политику были совершенно неочевидными (еще за несколько лет до появления стратегии в работе (Лексин, Порфирьев, 2016) говорилось об отсутствии целевой направленности выделения макрорегионов, заложенной в федеральном законе о стратегическом планировании), а соответствие макрорегионов реальным экономическим районам – не большим, чем у федеральных округов (Кузнецова, 2019a; Лаврикова, Суворова, 2024). Впрочем, универсальная сетка экономических районов на сегодняшний день вряд ли возможна (Дружинин, Кузнецова, 2025), поэтому сохранение сетки федеральных округов вполне можно признать единственно приемлемым на сегодняшний день решением, а для развития МРС могут формироваться любые объединения субъектов РФ, что и показывает накопленный успешный опыт МРС. Более того, соседство регионов вовсе не является обязательным условием развития МРС. Например, один из научно-образовательных центров мирового уровня инициирован Кемеровской областью, Донецкой Народной Республикой и Луганской Народной Республикой.

<sup>15</sup> Из 12 предложенных макрорегионов 4 полностью совпали с федеральными округами (включая Дальневосточный), и по федеральным округам решения, конечно, были. Появление упомянутого выше комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» с участием Красноярского края, республик Хакасия и Тыва было связано с обсуждением идеи макрорегионов при подготовке стратегии пространственного развития, но в ее окончательной версии такого макрорегиона не оказалось (был сформирован Ангаро-Енисейский макрорегион, в который включена также Иркутская область).

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2023 № 129-р.

### Заключение

Таким образом, на сегодняшний день федеральными органами власти декларируется необходимость развития межрегионального сотрудничества, но реальных шагов по его поддержке делается не слишком много, да и в Стратегии пространственного развития России на период до 2030 года четко задачи в этом направлении не сформулированы. На наш взгляд, такая ситуация не может быть оценена позитивно, необходимы конкретные шаги по развитию МРС. В качестве таких шагов мы предлагаем следующие.

1) МРС должно стать реальной сферой ответственности Минэкономразвития России, МРС субъектов РФ не может подменяться сотрудничеством российских регионов с другими странами. Деятельность Минэкономразвития должна быть связана с обобщением и распространением лучших практик МРС, мониторингом поддержки МРС со стороны других федеральных министерств и ведомств, по возможности координацией их деятельности по данному направлению. Особого внимания требует взаимодействие с Минфином России в части внедрения механизмов горизонтальных субсидий и бюджетных кредитов, которые нуждаются в доработке.

2) В развитии налогово-бюджетного законодательства важно решить вопросы, связанные с принципами уплаты налога на доходы физических лиц. Вопрос политически сложный, но без его решения вряд ли можно рассчитывать на серьезное продвижение в развитии городских агломераций, равно как и многих периферийных территорий с высокой степенью распространенности т. н. отходничества.

3) В деятельности федеральных органов власти важно исходить из того, что примеры успешного опыта МРС во многом связаны с участием в нем именно федеральных властей – благодаря финансовой поддержке проектов и участию в достижении договоренностей между регионами. Поэтому целесообразно расширять практику федерального участия в МРС, что позволит регионам накопить опыт реализации совместных проектов и со временем сократить в МРС роль федеральных властей (расширять практику МРС уже без федерального участия).

Проведенный в данной статье анализ в значительной степени применим и к межмуниципальному сотрудничеству, поэтому, как представляется, расширение участия региональных органов власти в совместных проектах позволит накопить больше опыта и для поддержки межмуниципального взаимодействия.

### ЛИТЕРАТУРА

- Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. (2024). Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в городских агломерациях России // Финансовый журнал. Т. 16. № 3. С. 23–39. DOI: 10.31107/2075-1990-2024-3-23-39
- Богомолова А.А. (2022). Горизонтальные межбюджетные трансферты как инструмент финансового взаимодействия регионов и муниципальных образований // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. № 1. С. 12–18. DOI: 10.21777/2587-554X-2022-1-12-18
- Бурак П.И., Ростанец В.Г., Топилин А.В. (2017). Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: системный кризис или поиск новых форм развития? // Проблемы теории и практики управления. № 10. С. 66–73.
- Важенин С.Г., Важенина И.С. (2020). Доверие и сотрудничество территорий в конкурентной экономике // Журнал экономической теории. Т. 17. № 2. С. 336–345. DOI: 10.31063/2073-6517/2020.17-2.8
- Важенина И.С., Важенин С.Г. (2023). Межрегиональное сотрудничество в условиях преодоления санкционных последствий // Менеджмент в России и за рубежом. № 3. С. 22–30.

- Важенина И.С., Важенин С.Г. (2021). От конкуренции к конкурентному сотрудничеству: новая парадигма развития территорий // Современная конкуренция. Т. 15. № 4. С. 5–20. DOI: 10.37791/2687-0649-2021-15-4-5-20
- Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. (2025). Районирование в пространственном развитии современной России: проблемные вопросы теории и практики // Федерализм. Т. 30. № 2. С. 79–97. DOI: 10.21686/2073-1051-2025-2-79-97
- Климанов В.В., Казакова С.М., Яговкина В.А. (2021). Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления // Регионоведение. Т. 29. № 2. С. 250–282. DOI: 10.15507/2413-1407.115.029.292102.250-282
- Кожевников С.А. (2025). Стратегические приоритеты и инструментарий обеспечения пространственной интеграции северных регионов России // Стратегирование: теория и практика. Т. 5. № 1. С. 56–74. DOI: 10.21603/2782-2435-2025-5-1-56-74
- Кожевников С.А., Секушина И.А. (2021). Межрегиональное сотрудничество: опыт регионов Европейского Севера России // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. Т. 23. № 4. С. 56–70. DOI: 10.15688/ek.jvolsu.2021.4.5
- Котов А.В. (2020). Механизмы федеральной поддержки в развитии межрегионального сотрудничества // Проблемы теории и практики управления. № 3. С. 24–38.
- Кузнецова О.В. (2019а). Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // Федерализм. № 4. С. 112–125. DOI: 10.21686/2073-1051-2019-4-112-125
- Кузнецова О.В. (2019б). Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональные исследования. № 1. С. 16–25. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-2
- Лаврикова Ю.Г., Суворова А.В. (2024). Макрорегионы в российской системе территориального управления: проблемы и перспективы // Теоретическая и прикладная экономика. № 4. С. 26–44. DOI: 10.25136/2409-8647.2024.4.72007
- Лапо В.Ф. (2020). Оценка межрегиональной конкуренции за инвестиции с привлечением законодательных методов стимулирования // Экономика региона. Т. 16. № 2. С. 649–665. DOI: 10.17059/2020-2-24
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. (2016). Организация статистических исследований и системного мониторинга развития макрорегионов // Регион: экономика и социология. № 3. С. 3–27. DOI: 10.15372/REG20160301
- Лукин Е.В., Ускова Т.В. (2016). Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. Вологда: ИСЭРТ РАН. 148 с.
- Митрофанова И.В., Жуков А.Н. (2012). Проблемы уральского территориального мегапроекта // Общество и экономика. № 9. С. 128–154.
- Никитюк Н.Н. (2023). Межрегиональное взаимодействие как инструмент достижения стратегических целей социально-экономического развития региона // Вестник евразийской науки. Т. 15. № 3.
- Ростанец В.Г., Топилин А.В. (2016). Создание институтов координации межрегиональных экономических связей субъектов Российской Федерации: необходимость и возможность. Москва: Изд-во «Научный консультант». 40 с.
- Ростанец В.Г., Топилин А.В., Андрюшина И.С. (2018). Стандарт развития межрегиональных экономических связей – новый инструмент экономической интеграции регионов России // Вестник Российской академии естественных наук. № 6. С. 61–66.
- Vacaria J. (1994). Competition and cooperation among jurisdictions: The case of regional cooperation in science and technology in Europe. *European Planning Studies*, 2(3), 287–302. DOI: 10.1080/09654319408720269

- Feiock R.C. (2006). Competition, cooperation and regional governance. *Working Paper on Interlocal Services Cooperation. Wayne State Digital Commons*, p. 33.
- Goetz E.G., Kayser T. (1993). Competition and cooperation in economic development: A study of Twin Cities Metropolitan Area. *Economic Development Quarterly*, 7(1), 63–78.
- Gordon I., Jayet H. (1994). *Territorial Policies between Cooperation and Competition*. University of Lille.
- Lee I.-W., Feiock R.C., Lee Y. (2012). Competitors and cooperators: A micro-level analysis of regional economic development collaboration networks. *Public Administration Review*, 72(2), 253–262. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02501.x
- McCarthy L. (2003). The good of the many outweighs the good of the one: Regional cooperation instead of individual competition in the United States and Western Europe? *Journal of Planning Education and Research*, 23(2), 140–152. DOI: 10.1177/0739456X03258644
- Reiner C., Benner M. (2022). Cooperation bias in regional policy: Is competition neglected? *The Annals of Regional Science*, 69, 187–221. DOI: 10.1007/s00168-022-01114-0
- VanRompuy P., DeBruyne G. (1976). Competition and cooperation among regions: A game theoretic approach. *Regional Science Research Paper*, 14, p. 26.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ольга Владимировна Кузнецова – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (Российская Федерация, 117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47; e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru)

**Kuznetsova O.V.**

## INCENTIVES FOR INTERREGIONAL COOPERATION IN FEDERAL SPATIAL POLICY: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

*The approval by the Russian government of a new Spatial Development Strategy for Russia at the end of 2024, which, unlike a similar document in 2019, does not contain a thesis on the need to strengthen interregional cooperation in macro regions and the composition of such macro regions, raises questions about the current state of interregional cooperation as an object of federal spatial policy and the importance of macro regions for its strengthening. The paper shows that there are both prerequisites and limitations for its development, primarily in terms of financial and economic interaction based on the analysis of scientific literature, federal legislation, and accumulated experience in the field of interregional cooperation. We propose the following areas of improvement of federal policy in the field of interregional cooperation to mitigate the latter: clear articulation of issues of financial and economic interaction between regional authorities as the object of activity of departments responsible for spatial development of the Ministry of Economic Development of Russia, organization of work in the Ministry on generalization and dissemination of best practices of interregional cooperation, monitoring and coordination of activities of other federal ministries in this field; expanding the practice of federal participation in projects related to cooperation between regional authorities, developing additional financial support measures for such projects; working out the issue of distributing personal income tax between territorial budgets as a necessary condition for the development of interregional cooperation, especially in urban agglomerations. The article highlights the stages in the transformation of federal policy toward macro regions in their broad sense (as associations of subjects of the Federation, regardless of their names). The correctness of the decision to abandon the unified grid of macro-regions is recognized and a flexible approach is proposed*

*to form associations of regions for cooperation between regional authorities – combining regions in different compositions that are optimal for solving specific tasks of interregional cooperation.*

*Interregional cooperation, competition, regional authorities, spatial development strategy, macro regions, fiscal legislation.*

## REFERENCES

- Bacaria J. (1994). Competition and cooperation among jurisdictions: The case of regional cooperation in science and technology in Europe. *European Planning Studies*, 2(3), 287–302. DOI: 10.1080/09654319408720269
- Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. (2024). Problems and prospects of inter-budget relations in Russia's urban agglomerations. *Finansovyy Zhurnal=Financial Journal*, 16(3), 23–39. DOI: 10.31107/2075-1990-2024-3-23-39 (in Russian).
- Bogomolova A.A. (2022). Horizontal interbudgetary transfers as an instrument of financial interaction between regions and municipalities. *Vestnik Moskovskogo Universiteta im. S.Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i Upravlenie=Bulletin of Moscow Witte University. Series 1: Economics and Management*, 1, 12–18. DOI: 10.21777/2587-554X-2022-1-12-18 (in Russian).
- Burak P.I., Rostanets V.G., Topilin A.V. (2017). Associations of economic interaction of Russian regions: system crisis or search of new forms of development. *Problemy Teorii i Praktiki Upravleniya*, 10, 6–73 (in Russian).
- Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V. (2025). Zoning in the spatial development of modern Russia: Problematic issues of theory and practice. *Federalizm=Federalism*, 30(2), 79–97. DOI: 10.21686/2073-1051-2025-2-79-97 (in Russian).
- Feiock R.C. (2006). Competition, cooperation and regional governance. *Working Paper on Interlocal Services Cooperation. Wayne State Digital Commons*.
- Goetz E.G., Kayser T. (1993). Competition and cooperation in economic development: A study of twin cities metropolitan area. *Economic Development Quarterly*, 7(1), 63–78.
- Gordon I., Jayet H. (1994). *Territorial Policies between Cooperation and Competition*. University of Lille.
- Klimanov V.V., Kazakova S.M., Yagovkina V.A. (2021). Tools of interregional cooperation in the public administration system. *Regionologiya=Russian Journal of Regional Studies*, 29(2), 250–282. DOI: 10.15507/2413-1407.115.029.292102.250-282 (in Russian).
- Kotov A.V. (2020). Mechanisms of federal support in the development of interregional cooperation. *Problemy Teorii i Praktiki Upravleniya*, 3, 24–38 (in Russian).
- Kozhevnikov S.A. (2025). Strategic priorities and tools for spatial integration of Russia's European North. *Strategirovanie: Teoriya i Praktika=Strategizing: Theory and Practice*, 5(1), 56–74. DOI: 10.21603/2782-2435-2025-5-1-56-74 (in Russian).
- Kozhevnikov S.A., Sekushina I.A. (2021). Interregional cooperation: experience of the regions of the European North of Russia. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika=Journal of Volgograd State University. Economics*, 23(4), 56–70. DOI: 10.15688/ek.jvolsu.2021.4.5 (in Russian).
- Kuznetsova O.V. (2019a). Alternative approaches to specify the role macro-regions of Russia in the system of public administration. *Federalizm=Federalism*, 24(4), 112–125. DOI: 10.21686/2073-1051-2019-4-112-125 (in Russian).
- Kuznetsova O.V. (2019b). Interregional cooperation in Russia: Prospects of regional governments' cooperation. *Regional'nye Issledovaniya=Regional Research*, 1, 16–25. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-2 (in Russian).
- Lapo V.F. (2020). Legal instruments for stimulating interregional competition for investment. *Ekonomika Regiona=Economy of Regions*, 16(2), 649–665. DOI: 10.17059/2020-2-24 (in Russian).

- Lavrikova Yu.G., Suvorova A.V. (2024). Macro-regions in the Russian system of territorial administration: Problems and prospects. *Teoreticheskaya i Prikladnaya Ekonomika=Theoretical and Applied Economics*, 4, 26–44. DOI: 10.25136/2409-8647.2024.4.72007 (in Russian).
- Lee I.-W., Feiock R.C., Lee Y. (2012). Competitors and cooperators: A micro-level analysis of regional economic development collaboration networks. *Public Administration Review*, 72(2), 253–262. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02501.x
- Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2016). Organizing statistical research and system monitoring of the development of macroregions. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya=Region: Economics and Sociology*, 3, 3–27. DOI: 10.15372/REG20160301
- Lukin E.V., Uskova T.V. (2016). *Mezhregional'noe Ekonomicheskoe Sotrudnichestvo: Sostoyanie, Problemy, Perspektivy* [Interregional Economic Cooperation: Situation, Problems, Prospects]. Vologda, ISERT RAN.
- McCarthy L. (2003). The good of the many outweighs the good of the one: Regional cooperation instead of individual competition in the United States and Western Europe? *Journal of Planning Education and Research*, 23(2), 140–152. DOI: 10.1177/0739456X03258644
- Mitrofanova I.V., Zhukov A.N. (2012). Problems of the Ural territorial megaproject. *Obshchestvo i Ekonomika=Society and Economics*, 9, 128–154 (in Russian).
- Nikityuk N.N. (2023). Interregional cooperation as a tool for achieving strategic goals of socio-economic development of the region. *Vestnik Evraziyskoy Nauki=The Eurasian Scientific Journal*, 15(3), 17 (in Russian).
- Reiner C., Benner M. (2022). Cooperation bias in regional policy: Is competition neglected? *The Annals of Regional Science*, 69, 187–221. DOI: 10.1007/s00168-022-01114-0
- Rostanets V.G., Topilin A.V. (2016). *Sozdanie Institutov Koordinatsii Mezhhregional'nykh Ekonomicheskikh Svyazey Sub'ektov Rossiyskoy Federatsii: Neobkhodimost' i Vozmozhnost'* [Creation of Institutions for the Coordination of Interregional Economic Relations of the Subjects of the Russian Federation: Necessity and Opportunity]. Moscow, Scientific Consultant Publishing House.
- Rostanets V.G., Topilin A.V., Androshina I.S. (2018). The standard of development of interregional economic relations – a new tool for economic integration of Russian regions. *Vestnik Rossiyskoy Akademii Estestvennykh Nauk*, 6, 61–66 (in Russian).
- VanRompuy P., DeBruyne G. (1976). Competition and cooperation among regions: A game theoretic approach. *Regional Science Research Paper*, 14, 26.
- Vazhenin S.G., Vazhenina I.S. (2020). Confidence and cooperation of the territories in the competitive economy. *Zhurnal Ekonomicheskoy Teorii=AlterEconomics*, 17(2), 336–345. DOI: 10.31063/2073-6517/2020.17-2.8 (in Russian).
- Vazhenina I.S., Vazhenin S.G. (2021). From competition to competitive cooperation: New paradigm for territories development. *Sovremennaya Konkurentsia=Modern Competition*, 15(4), 5–20. DOI: 10.37791/2687-0649-2021-15-4-5-20 (in Russian).
- Vazhenina I.S., Vazhenin S.G. (2023). Interregional cooperation in conditions of overcoming sanction consequences. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom=Management in Russia and Abroad*, 3, 22–30 (in Russian).

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Olga V. Kuznetsova – Doctor of Sciences (Economics), Professor, deputy director for science, Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovskiy Avenue, Moscow, 117418, Russian Federation; e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru)