

Ольга КУЗНЕЦОВА

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ РОЛИ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

Российское законодательство о стратегическом планировании предусматривает разработку стратегий социально-экономического развития макрорегионов, однако реализация этой нормы оказалась непростой задачей, пока такие стратегии не утверждены. В представленном исследовании анализируется накопленный российский и зарубежный опыт выделения макрорегионов и разработки стратегий их развития, а также текущие российские проблемы в данной сфере, предлагаются варианты их решения. Утверждается, что формирование макрорегионов позволяет решить проблемы несовершенства административно-территориального деления без его перекройки, а также организовать межрегиональное сотрудничество. При этом макрорегионы могут выступать в качестве объектов региональной политики национального правительства и стратегического планирования, единиц статистического учета, могут использоваться для оптимизации управления и организации сотрудничества регионов. Показывается, что выделенные в Стратегии пространственного развития РФ макрорегионы вынужденно основываются на сложившейся сетке федеральных округов, а основной нерешенной задачей является отсутствие ясных подходов к управлению макрорегионами. Разработка стратегий развития макрорегионов в целях обеспечения согласованности в территориальном разрезе общенациональных стратегических документов/программ сталкивается с практически полным отсутствием в них региональной составляющей; в целях принятия управленческих решений по размещению объектов социальной инфраструктуры – с несоответствием сетки макрорегионов реальным экономическим районам; в целях федеральной региональной политики – с проблемой дублирования государственных программ; в целях развития межрегионального сотрудничества – с дефицитом региональных инициатив. Предлагается отказаться от единой сетки макрорегионов и единообразных подходов к разработке стратегий их развития. Становление системы стратегического планирования макрорегионов должно происходить по мере созревания необходимых для этого условий.

Ключевые слова: макрорегионы, федеральные округа, стратегическое планирование, региональная политика, межрегиональное сотрудничество, мониторинг регионального развития

JEL: R28, O21

* Исследование выполнено в рамках Программы Президиума РАН «Социально-гуманитарные аспекты устойчивого развития и обеспечения стратегического прорыва России» (подпрограмма «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов»).

Термин «макрорегион» официально появился в российской практике государственного управления с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в соответствии с которым система документов стратегического планирования должна включать в себя и стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Согласно закону, «макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования». Однако нормы названного Федерального закона *оставляют без ответа многие вопросы*, связанные с выделением макрорегионов, определением смысла и содержания стратегий их социально-экономического развития. Не меньше вопросов вызывают и касающиеся макрорегионов положения Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.¹, в том числе представленное в документе выделение макрорегионов. Собственно, стратегии социально-экономического развития макрорегионов пока не утверждены.

В данной статье мы обобщаем возможные альтернативные подходы к выделению макрорегионов (в том числе основываясь на зарубежном опыте) и разработке стратегий их социально-экономического развития; анализируем отечественный опыт в данной сфере (де-факто макрорегионы существовали и до появления закона о стратегическом планировании) и предлагаем оптимальные с нашей точки зрения варианты действий.

Накопленный российский и зарубежный опыт выделения макрорегионов и решаемые с их помощью задачи

С помощью выделения макрорегионов могут решаться разные задачи, однако их формирование, на наш взгляд, обуславливается *только двумя факторами*.

Во-первых, необходимостью преодолеть недостатки административно-территориального деления (далее – АТД) без его изменения. Зачастую в системе АТД не хватает оптимальных по своим размерам территориальных единиц для решения тех или иных задач (как правило, в силу чрезмерной дробности АТД), нередки случаи отделения административными границами ядер агломераций от их периферии. В России как раз вполне очевидна проблема чрезмерной дробности политико-территориального деления страны (деления на субъекты РФ), но столь же очевидны огромные проблемы и риски его перекройки (а, следовательно, и его нецелесообразность).

Во-вторых, стремлением организовать межрегиональное сотрудничество. Конечно, потребность в нем часто связана с тем же несовершенством АТД, но не всегда, особенно в случае взаимодействия регионов соседних государств.

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Отметим также, что выделение макрорегионов позволяет решить пять задач.

Первая – выделение макрорегионов как объектов региональной политики национальных правительств (в России – федеральных властей).

В макрорегион объединяются территории, отличающиеся общностью социально-экономических проблем. Первым таким опытом можно считать программу развития региона долины реки Теннесси в США, запущенную в 1933 г. и охватившую территорию 7 штатов (субъектов федерации); в этой же стране реализовывалась «Федеральная программа развития района Аппалачских гор» на территории 13 штатов [1].

Данный опыт получил широкое распространение и в России [2; 3]. Еще в 1996 г. была принята первая федеральная целевая программа социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья. В настоящее время макрорегионами-объектами федеральной региональной политики являются Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа, Арктическая зона РФ, Крым (Республика Крым и г. Севастополь), в частности, действуют государственные программы их социально-экономического развития.

Вторая задача – организация территориального (или стратегического) планирования в разрезе макрорегионов.

Такой опыт был успешным в советский период, когда планирование осуществлялось в разрезе экономических районов. Российский же опыт разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов (утвержденных в 2009–2011 гг.²) оказался, по нашим оценкам [2], преимущественно негативным (в большинстве случаев стратегии были разработаны именно по федеральным округам, исключениями стали стратегии по Дальнему Востоку и Байкальскому региону, а также Сибири. Вместе с тем причина неудачного опыта не в том, что организация стратегического планирования в разрезе макрорегионов в принципе бессмысленна, а в том, что работа над официальными стратегиями развития макрорегионов не опиралась на лучшие практики организации стратегического планирования (предусматривающие прежде всего участие в разработке стратегий широкого круга стейкхолдеров – представителей органов власти разных уровней, бизнеса, научных и общественных организаций). В научных исследованиях неоднократно обращались к вопросам разработки стратегий социально-экономического развития именно макрорегионов [4; 5].

Третья задача – организация межрегионального сотрудничества.

В России еще в начале 1990-х гг. появились межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации, при формировании которых фактически сформировалась своя сетка макрорегионов [6]. Стремление регионов, причем соседних стран, к со-

² Распоряжения Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р (Дальний Восток и Байкальский регион); 5 июля 2010 г. № 1120-р (Сибирь); 6 сентября 2010 г. № 1485-р (Северо-Кавказский федеральный округ); 7 февраля 2011 г. № 165-р (Приволжский федеральный округ); 5 сентября 2011 г. № 1538-р (Южный федеральный округ); 6 сентября 2011 г. № 1540-р (Центральный федеральный округ); 6 октября 2011 г. № 1757-р (Уральский федеральный округ); 18 ноября 2011 г. № 2074-р (Северо-Западный федеральный округ).

трудничеству является основой создания макрорегионов в ЕС, которые появились там не так давно (в 2000-е гг.) [7–11].

Четвертая задача — оптимизация управления.

Наиболее ярким примером являются российские федеральные округа, сформированные для совершенствования института представителей президента РФ на местах. Но чаще задачу оптимизации управления решают так называемые отраслевые сетки макрорегионов (например, военные округа, образовательные округа).

Наконец, пятая задача — мониторинг территориальных пропорций социально-экономического развития (о значимости которого говорится в [12])³.

В России сначала использовалась унаследованная с советских времен сетка экономических районов (которые в 1990-е гг. утратили свое основное значение), а затем их сменили федеральные округа.

Разнообразие целей создания макрорегионов определяет и заметное разнообразие подходов к их выделению.

Прежде всего, макрорегионы могут формироваться как «сверху» (национальными правительствами), так и «снизу». Федеральные округа, Арктическая зона РФ⁴ являются примерами сформированных «сверху» — федеральными органами власти — макрорегионов. Опыт создания макрорегионов «снизу» не ограничивается межрегиональными ассоциациями. Есть и «свежий» пример — инициатива властей Красноярского края, Республик Хакасия и Тыва по созданию макрорегиона «Енисейская Сибирь». Макрорегион с таким названием сформирован в итоге не был, однако был утвержден комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь»⁵. На наш взгляд, справедливо утверждать, что *формирование макрорегионов «сверху» уместно только тогда*, когда речь идет о реализации федеральной региональной политики, тогда как *залогом успешного развития межрегионального сотрудничества* является формирование макрорегионов «снизу» (в ЕС формирование макрорегионов идет именно «снизу», что особо подчеркивается, например, в [13]).

Другое принципиальное различие в подходах к выделению макрорегионов — жесткое разделение страны на макрорегионы или формирование макрорегионов, покрывающих только часть страны, возможно, разных по своим масштабам, с перекрывающимися границами. В России, как ни странно, сочетаются оба этих подхода. С одной стороны, есть федеральные округа, выделенные в Стратегии пространственного развития РФ макрорегионы. С другой стороны, имеются примеры Арктической зоны, Крыма, Енисейской Сибири, еще не называвшегося ранее Московского региона (Москвы и Московской области), который является образцом макрорегиона, созданного для решения общих транспортных проблем субъектов Федерации (Московский транспортный узел).

³ Правда, специальные сетки макрорегионов для этих целей обычно не разрабатываются.

⁴ Границы Арктической зоны РФ определены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 571-р.

Кроме того, сетки макрорегионов могут быть как универсальными, т.е. предназначаться для решения разнообразных задач, так и отраслевыми, создаваемыми для оптимизации управления в одной отрасли. Исходя из того, что для разных сфер деятельности оптимальными оказываются разные по масштабам и конфигурации макрорегионы, их отраслевых сеток в стране может быть несколько. В России относительно универсальной является сетка федеральных округов, но наряду с ней существуют и ведомственные сетки макрорегионов. Они есть у силовых структур (пример – военные округа, межрегиональные прокуратуры), у государственных инфраструктурных компаний (например, ОАО «Российские железные дороги»).

Важный момент в формировании макрорегионов – *определение системы управления ими*. Теоретически создаваемая сетка макрорегионов может и не предусматривать создание специальных управленческих структур в макрорегионах, однако на практике такие макрорегионы могут служить разве что объектами для мониторинга. Решение же реальных прикладных задач *требует соответствующих организационных структур*. В качестве таковых могут выступать федеральные органы власти, координационные органы регионов, управляющие компании (администрации программ, корпорации развития). Это доказывает и зарубежный опыт, и российский. В России для взаимодействия регионов были созданы межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия со своими аппаратами, для реализации федеральной политики в отношении проблемных макрорегионов – министерства по развитию Дальнего Востока, по делам Северного Кавказа, некоторый период существовало Министерство по делам Крыма, по всем названным макрорегионам действуют правительственные комиссии по вопросам их социально-экономического развития. Причем несмотря на существование Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, все равно было принято дополнительное решение о наделении Минвостокразвития России полномочиями, связанными с Арктической зоной РФ. Для реализации проекта «Енисейская Сибирь» создано АО «Корпорация развития Енисейской Сибири»; в столичном регионе действует АНО «Дирекция Московского транспортного узла».

Текущие проблемы выделения макрорегионов и разработки стратегий их развития

Когда в России речь заходит о выделении макрорегионов, то эксперты имеют в виду прежде всего проведение нового экономического районирования страны (советская сетка экономических районов признается устаревшей) и говорят об объективно идущих процессах районирования [14; 15; 16]. Неудивительно, что, когда появились федеральные округа, основным их недостатком называли несоответствие их границ объективно существующим экономическим районам (в основу сетки федеральных округов, как известно, была положена существовавшая на тот момент сетка военных округов). Поэтому вопрос о необходимости

выделения именно экономических районов поднимался неоднократно, причем не только в научных исследованиях.

Так, в ходе работы над Стратегией-2020⁶ группа экспертов разработала новую сетку макрорегионов (она представлена в [2]), однако в конечном итоге от ее включения в Стратегию-2020 отказались. Причин тому было несколько. Одна из них – спорность предложенных границ макрорегионов, впрочем, неизбежная (границы экономических районов никогда не могут быть выделены однозначно, всегда есть немало спорных случаев). Но *основной причиной* стала нерешенность проблемы соотношения новых макрорегионов и федеральных округов. Несоответствие их границ требовало либо создания для макрорегионов новых управленческих структур (или как минимум решения вопроса о том, как федеральные органы власти будут заниматься вопросами социально-экономического развития макрорегионов), либо перекройки сетки федеральных округов, что означало бы проведение очередной административной реформы. Ситуацию усугубили и начавшие появляться в СМИ публикации о том, что выделение макрорегионов – это очередная попытка федеральных властей провести укрупнение субъектов РФ [2].

Аналогичная ситуация повторилась и при подготовке Стратегии пространственного развития РФ с той лишь разницей, что макрорегионы, как уже было сказано, предусмотрены федеральным законом о стратегическом планировании, и полностью отказаться от них было невозможно. Но в конечном итоге вместо проведения экономического районирования были сохранены границы федеральных округов. При этом четыре макрорегиона полностью совпадают с границами федеральных округов – это Южный, Северо-Кавказский, Дальневосточный и Уральско-Сибирский (последний в границах Уральского федерального округа), а остальные четыре федеральных округа были поделены на два макрорегиона каждый: Центральный округ – на Центральный и Центрально-Черноземный макрорегионы, Северо-Западный – на Северо-Западный и Северный макрорегионы, Приволжский – на Волго-Камский и Волго-Уральский, Сибирский – на Южно-Сибирский и Ангаро-Енисейский (*см. табл. 1*). В таком делении прослеживаются границы старых экономических районов, однако назвать новые макрорегионы экономическими районами сложно. Один из ярких примеров – Ангаро-Енисейский макрорегион.

Первоначально предполагалось, что макрорегионов будет на один больше: еще предусматривался Байкальский регион (в составе Бурятии, Забайкальского края и Иркутской области), который ранее сформировался в рамках федеральной региональной политики. Енисейский макрорегион логично включал бы в себя три субъекта РФ (Красноярский край, республики Тыва и Хакасия), которые проявили инициативу «снизу». Однако принятое в конце 2018 г. решение о расширении границ Дальневосточного федерального округа⁷ – о включе-

⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная правительственным распоряжением от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁷ Указ Президента РФ от 03 ноября 2018 г. № 632.

нии в него Бурятии и Забайкальского края – перечеркнуло эти планы. И в итоге возник огромный по размерам Дальневосточный макрорегион с явными внутренними различиями (многие эксперты говорят о принципиальной разнице между южными и северными субъектами РФ Дальнего Востока), Ангаро-Енисейский макрорегион с приписанной к «Енисейской Сибири» Иркутской областью. Хотя есть и точка зрения, что Сибирский федеральный округ, как и Дальневосточный, вообще не надо было делить на макрорегионы.

Т а б л и ц а 1

Состав макрорегионов России в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года

Макрорегион	Субъекты РФ в составе макрорегиона
Центральный	Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области, Москва
Центрально-Черноземный	Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская области
Северо-Западный	Республика Карелия, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, Санкт-Петербург
Северный	Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ
Южный	Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Крым, Краснодарский край, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области, Севастополь
Северо-Кавказский	Республики Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики, Ставропольский край
Волго-Камский	Республики Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Чувашская республики, Пермский край, Кировская, Нижегородская области
Волго-Уральский	Республика Башкортостан, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области
Уральско-Сибирский	Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
Южно-Сибирский	Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области
Ангаро-Енисейский	Республики Тыва, Хакасия, Красноярский край, Иркутская область
Дальневосточный	Республики Бурятия, Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ

Источник: Стратегия пространственного развития РФ (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.).

Нерешенность вопросов управления макрорегионами – *основная проблема в этой сфере*. Юристы просто говорят о том, что макрорегионы являются лишними по отношению к федеральным округам [17]. С точки зрения экономистов и экономико-географов, федеральные округа *не являются экономическими районами*, но тоже поднимаются вопросы управления макрорегионами [18; 19]. Что же касается представителей региональных властей, то они скорее опасаются появления структур по управлению макрорегионами, поскольку считают весьма вероятной ситуацию, при которой создание макрорегионов никаких проблем социально-экономического развития территорий не решит, зато появятся структуры, которые будут обременять региональные власти дополнительной отчетностью.

Тем не менее важно отметить, что из общего правила есть исключения: для Дальневосточного и Северо-Кавказского макрорегионов проблема управления ими решена, поскольку создано два специальных федеральных министерства.

Крайне неоднозначна и ситуация со стратегиями социально-экономического развития макрорегионов. По закону о стратегическом планировании, такие стратегии «разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенной стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период»⁸.

Фактически речь идет о *детализации Стратегии пространственного развития в разрезе макрорегионов*. В этом мог бы быть немалый смысл. Но в настоящее время, к большому сожалению, согласовывать почти нечего. *Стратегии социально-экономического развития страны*, как хорошо известно, *нет* (что неизбежно снизило качество и Стратегии пространственного развития РФ в целом). В государственных программах, если не считать госпрограммы по разделу «Сбалансированное региональное развитие», территориальный разрез практически отсутствует. Точнее, регламентирующее разработку госпрограмм правительственное постановление⁹ требует включения в госпрограммы направлений развития только приоритетных территорий, причем в сводном виде (т.е. в целом по Дальнему Востоку, Северному Кавказу, Арктике, Крыму,

⁸ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

⁹ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

а также Калининградской области). Территориальный разрез деятельности государственных компаний и корпораций если и существует, не является доступным для экспертов.

Еще один пункт закона о стратегическом планировании — «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов могут быть основанием для принятия решения о разработке государственных программ Российской Федерации, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, в целях реализации указанных стратегий»¹⁰. Иначе говоря, *стратегии макрорегионов могут служить основой для федеральной региональной политики*. В целом вполне логичный пункт. Но объектами региональной политики являются далеко не все макрорегионы. Границы предложенных в Стратегии пространственного развития макрорегионов не всегда совпадают с границами макрорегионов-объектов региональной политики (примеры — Крым, Арктическая зона РФ).

К тому же возникает вопрос, нужны ли стратегии развития макрорегионов как основа для государственных программ, или же госпрограммы являются самодостаточными документами, а направления стратегического развития макрорегионов могут прорабатываться непосредственно в госпрограммах (особенно учитывая, что горизонт стратегического планирования пространственного развития оказался очень небольшим — всего лишь до 2025 г.).

На стадии подготовки Стратегии пространственного развития РФ прорабатывался вопрос о том, что *сетка макрорегионов могла бы стать основой для принятия решений о размещении объектов социальной инфраструктуры*. Предполагалось, что в границах макрорегионов должна быть обеспечена доступность всех видов социальных и рыночных услуг, преимущественно в макрорегиональных и межрегиональных центрах. Реализация такой идеи должна была бы стать вкладом в сокращение территориальных диспропорций в уровне развития социальной инфраструктуры в макрорегиональном разрезе. Однако воплощение этой идеи сталкивается с тем, что выделение макрорегионов основывается в первую очередь на учете существующих границ федеральных округов, а *не на транспортной доступности* для населения макрорегиональных центров. К тому же не исключено, что для разных видов социальной сферы (например, образования и здравоохранения) целесообразны разные по своим масштабам макрорегионы и, соответственно, разные отраслевые сетки макрорегионов.

Наконец, еще одна возможная и весьма значимая задача, которая может решаться в рамках разработки стратегий развития макрорегионов — *организация межрегионального сотрудничества*. Иначе говоря, согласование в ходе разработки стратегий развития макрорегионов планов входящих в их состав субъектов РФ, в том числе в части реализации совместных инфраструктурных проектов и принятия решений по территориальному разделению труда (или специализации субъектов РФ). Последние, как говорят представители регионов, необходимы для предотвращения нежелательной конкуренции между субъектами Федерации

¹⁰ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

за инвесторов, когда региональные власти в ходе такой конкуренции вынуждены идти на чрезмерные льготы для инвестиционных проектов.

Данная идея выглядит вполне логичной. Это подтверждает европейский опыт создания макрорегионов. Однако, как мы сами показали [20], в настоящее время предпосылок для развития межрегионального сотрудничества немного. Пример «Енисейской Сибири» *до сих пор остается единственным*, да и в его случае вряд ли можно говорить о формировании «полноценного» макрорегиона. На деле речь идет скорее об очередной инициативе региональных властей по продвижению значимых для субъектов РФ и присутствующего на их территории бизнеса инвестиционных проектов (одним из таких проектов является строительство железнодорожной линии «Кызыл – Курагино», которое уже не раз пытались начать, но до последнего времени безуспешно).

В связи с определением задач разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов неизбежно возникает и вопрос о том, кто должен разрабатывать эти стратегии. По закону о стратегическом планировании, стратегии макрорегионов «разрабатываются на долгосрочный период по решению Правительства Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, совместно с другими участниками стратегического планирования»¹¹. Как видим, доминирует идея разработки стратегий «сверху». Но формулировка закона не исключает, что федеральный орган исполнительной власти будет выступать лишь организатором процесса стратегического планирования, площадкой для координации усилий разных его участников. Поэтому вопрос в том, какую реально позицию займут федеральные министерства, прежде всего Минэкономразвития России, которое курирует вопросы социально-экономического развития регионов за исключением Дальнего Востока и Северного Кавказа.

На наш взгляд, если в разработке стратегий развития макрорегионов будет доминировать подход «сверху», когда основной разработчик стратегий – отдельно взятое министерство, качество этих стратегий окажется не слишком высоким. И, скорее всего, они повторят судьбу стратегий социально-экономического развития федеральных округов, которые по большей части не использовались в практической деятельности органов власти.

Предложения по трансформации подходов к выделению макрорегионов и разработке стратегий их развития

Представленный выше анализ сложившейся в России и в мире ситуации с выделением макрорегионов и разработкой стратегий их развития, на наш взгляд, приводит к выводу о том, что *в настоящее время в России вообще нет смысла в единой сетке макрорегионов и единоо-*

¹¹ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386>

бразных подходах к разработке стратегий их развития. И это вовсе не противоречит нормам упомянутого федерального закона о стратегическом планировании, поскольку, повторим, в законе говорится о том, что макрорегион выделяется в случае, если социально-экономические условия в пределах двух и более субъектов РФ *требуют* выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Если же такой потребности нет, то нет и особого смысла выделять макрорегионы. Иначе говоря, макрорегионы должны выделяться *ради достижения определенных целей* и решения связанных с ними задач.

Сказанное означает, что макрорегионы могут покрывать не всю территорию страны, границы отдельных макрорегионов могут «перекрывать» друг друга — для разных целей могут формироваться разные макрорегионы (как это сейчас происходит с Дальним Востоком и Арктической зоной). Масштабы макрорегионов могут быть разными (от двух субъектов РФ до сопоставимых с крупными федеральными округами). При этом в пределах крупных макрорегионов могут выделяться небольшие макрорегионы (уже существующий пример — Крым в составе Республики Крым и город Севастополь в пределах Южного федерального округа).

Задачи разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов тоже могут быть разными. В одних случаях они могут быть основой для федеральной политики по поддержке социально-экономического развития проблемных территорий (и тогда выделение макрорегионов будет идти «сверху»), в других — основой для развития межрегионального сотрудничества (для успешности которого важно выделение макрорегионов «снизу»).

Такой подход, как нам представляется, позволит решить по меньшей мере две проблемы.

Во-первых, макрорегионы будут выделяться при наличии очевидной перспективы формирования системы их управления. В качестве такой могут выступать федеральные министерства по развитию отдельных макрорегионов, ответственные за реализацию госпрограмм развития регионов министерства, объединения субъектов РФ в виде ассоциаций межрегионального взаимодействия или других форматов.

Во-вторых, снизятся риски разработки сугубо формальных стратегий социально-экономического развития регионов, которые в конечном итоге не смогут стать реальной основой для проведения государственной социально-экономической политики.

Если же придерживаться идеи разработки стратегий социально-экономического развития всех макрорегионов, причем преимущественно «сверху», для этого надо предварительно решить другие принципиально важные задачи: утвердить стратегию социально-экономического развития страны как основу для разработки всех других стратегических документов и кардинально усилить территориальный разрез отраслевых стратегий и программ, включая программы госкомпаний и корпораций. Иначе говоря, *должны появиться документы, которые надо бу-*

дет согласовывать в территориальном разрезе. Пока таких документов практически нет.

Исходя из сказанного, можно сформулировать и более общее предложение: *становление системы стратегического планирования макрорегионов должно происходить поступательно, по мере созревания для этого необходимых условий*. Для формируемых «сверху» макрорегионов это уже названное кардинальное усиление территориальной составляющей в общестрановом стратегическом планировании, для формируемых «снизу» макрорегионов – инициативы со стороны региональных властей по организации межрегионального сотрудничества.

Предложенные нами подходы к развитию системы макрорегионов и стратегий их развития федеральные округа напрямую не затрагивает. Они могут сохраниться в системе государственного управления с уже сложившимися целями и задачами своего существования, хотя в отдельных случаях границы федеральных округов могут совпадать с границами макрорегионов. Кроме того, федеральные округа и впредь могут использоваться в качестве единиц статистического учета, поскольку в целом данные по ним вполне адекватно характеризуют различия в уровне социально-экономического развития между разными регионами страны. Правда, желательно по возможности обеспечить стабильность границ федеральных округов или же силами Росстата осуществлять пересчет данных по федеральным округам в новых их границах за предыдущие годы (такой пересчет делается, но не в полном объеме).

Кроме того, в дальнейшем имеет смысл решать задачи, не только связанные с универсальной сеткой макрорегионов, но и с более активным внедрением в деятельность федеральных органов власти отраслевых сетей макрорегионов, например, в рамках деятельности министерств социального блока.

Список литературы

1. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах с рыночной экономикой. М.: Экономика, 1998. 172 с.
2. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 392 с.
3. Кораблев Д.В. Анализ государственных программ, направленных на социально-экономическое развитие макрорегионов // Финансовый журнал. 2013. № 4. С. 109–116.
4. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 436 с.
5. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. 720 с.
6. Кузнецова О.В. Система макрорегионов в экономическом пространстве России // Региональные исследования. 2012. № 3. С. 33–43.
7. Гордош А. Макрорегион Дуная на карте Европейского Союза // Современная Европа. 2011. № 2. С. 54–61.
8. Dubois A., Hedin A., Schmitt P., Sterling J. EU Macro-Regions and Macro-Regional Strategies – A Scoping Study / Nordregio Electronic Working Paper. 2009:4.

URL: https://www.researchgate.net/publication/265295080_EU_macro-regions_and_macro-regional_strategies_-_A_scoping_study (дата обращения 10.10.2019).

9. *Gänzle S.* Macro-regional Strategies of the European Union, Russia and Multilevel Governance in Northern Europe // *Journal of Baltic Studies*. 2017. DOI: 10.1080/01629778.2017.1305201

10. *Sielker F.* A Stakeholder-Based EU Territorial Cooperation: the Example of European Macro-Regions // *European Planning Studies*. 2016. DOI: 10.1080/09654313.2016.1221383

11. *Stocchiero A.* Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle? CeSPI Working Papers, 65/2010.

12. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Организация статистических исследований и системного мониторинга развития макрорегионов // *Регион: экономика и социология*. 2016. № 3. С. 3–27.

13. *Волкова О.* Территориальность, функциональность, институциональность в российских и европейских исследованиях макрорегионализации // *Региональная экономика: теория и практика*. 2013. № 16. С. 50–59.

14. *Бабаев Б.Д.* Формирование макрорегионов как объективный социально-экономический процесс // *Теоретическая экономика*. 2012. № 6. С. 7–11.

15. *Колмаков В.В.* Переосмысление подходов к выделению макрорегионов // *Проблемы экономики и менеджмента*. 2016. № 6. С. 52–56.

16. *Шнайдер А.Г., Шмидт А.Н., Банников А.Ю.* Методологические подходы к выделению макрорегионов // *Стратегия устойчивого развития регионов России*. 2016. № 32. С. 7–11.

17. *Седов Е.В.* Макрорегионы и федеральные округа как территориальные единицы стратегического планирования // *Системное управление*. 2015. № 4. С. 31.

18. *Бухвальд Е.И., Валентик О.Н.* Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // *Региональная экономика. Юг России*. 2019. Т. 7. № 1. С. 18–28.

19. *Степуть И.* Макрорегионы в системе управления пространственным развитием России // *Проблемы теории и практики управления*. 2019. № 1. С. 46–54.

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

ALTERNATIVE APPROACHES TO SPECIFY THE ROLE MACRO-REGIONS OF RUSSIA IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Russian legislation on strategic planning demands the elaboration of strategies for the socio-economic development of macroregions, but the implementation of this norm has proved to be a difficult task, such strategies are not yet approved. The study analyzes the existing Russian and foreign experience in the formation of macro-regions and the working out of strategies for their development, current Russian problems in this area, and offers solutions. It is argued that the formation of macroregions allows to overcome the shortcomings of the administrative-territorial division without changing it, as well as to organize interregional cooperation. At the same time, macro-regions can act as objects of regional policy of the national government and strategic planning, units of statistical accounting, can be used to optimize the public management and organization of cooperation of regions. It is shown that the macro-regions allocated in the Strategy of spatial development of the Russian Federation are forced to be based on the existing grid of federal districts, and the main unsolved problem is the lack of clear approaches to the management of macro-regions. Creation of strategies for the development of macro-regions in order to ensure coherence in the territorial context of

countrywide strategic documents/programmes faces the problem of almost complete absence in them of the regional component, in order to make management decisions on placement of social infrastructure objects – the disparity between macro-regions and real economic areas, in view of federal regional policy – the problem of duplication of state programs, development of interregional cooperation with the deficit of regional initiatives. It is proposed to abandon the single grid of macro-regions and uniform approaches to the working out of strategies for their development. The formation of the system of strategic planning of macro-regions should be progressive, as the necessary conditions appear for this.

Keywords: macro-regions, federal districts, strategic planning, public administration, regional policy, interregional cooperation, regional development monitoring

JEL: R58, O21

Дата поступления – 23.10.2019 г.

КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
ФИЦ «Информатика и управление» РАН / ул. Вавилова, 44-2, г. Москва,
119333

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

KUZNETSOVA Olga V.

Doctor of science (economics), professor, chief researcher;

FRC «Informatics and Management» RAS / 44-2, Vavilova str., Moscow, 119333

e-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Для цитирования:

Кузнецова О. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // *Федерализм*. 2019 № 4. С. 112–125.