

УДК 332.11

## ПРАКТИКИ МАКРОРЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

**О. Н. ВОЛКОВА,**  
кандидат физико-математических наук,  
профессор кафедры финансовых рынков  
и финансового менеджмента  
E-mail: volkova@rambler.ru  
Научно-исследовательский университет –  
Высшая школа экономики, г. Санкт-Петербург

*В статье практики формирования макрорегиональных стратегий федеральных округов и территорий РФ сравниваются с процессами формирования стратегий стран Балтики и Дуная в Евросоюзе. Подчеркивается, что их различия определяются природой макрорегионов: в России они встроены в вертикаль государственной власти, а в ЕС образованы как инструменты достижения глобальных долгосрочных целей единой Европы. Проведено сравнение этапов в практике макрорегионализации в РФ и Евросоюзе. Предложены дальнейшие направления исследований практик макрорегионального строительства с учетом сложившихся особенностей государственного управления и бюджетных систем России и ЕС.*

**Ключевые слова:** макрорегион, макрорегиональное стратегическое планирование, макрорегиональное управление, региональная интеграция, регионализм, еврорегионы.

**Введение.** Термин «макрорегион» используется в последние годы как в научных исследованиях, так и в государственно-управленческой практике России и Европейского Союза (ЕС).

Дискуссии о том, что такое макрорегион, ведутся в основном в трех ракурсах:

- территориальном (размеры и демаркация границ макрорегиона);
- функциональном (при каких условиях и для выполнения каких задач он создается);
- институциональном (насколько институционализированы социально-экономические практики и структуры, ассоциирующиеся с макрорегионом).

Анализ различий в подходах к определению макрорегиона важен для установления направлений его развития [2].

В практике государственного управления макрорегиональная тематика стала развиваться особенно широко (в нашей стране и в ЕС) в конце 2000-х гг., когда начались разработки документов территориального стратегического планирования. Тесную связь макрорегионального подхода в политике с процессами стратегического планирования отмечают и отечественные, и европейские исследователи [3, 6, 8, 9].

Несмотря на интенсивное использование макрорегиональной терминологии в исследовательских проектах и государственном управлении России и ЕС, однозначного и общепринятого определения понятия «макрорегион» ни в теории, ни в нормативных документах пока не выработано. Тем не менее потребность в этом есть, поскольку макрорегио-

нальное управление и стратегическое планирование имеют все перспективы дальнейшего развития.

По мнению автора, в настоящее время актуальным является анализ подходов к определению понятия «макрорегион» в различных управленческих практиках и процессах стратегического планирования России и Евросоюза. Задачами исследования при этом будут:

- сопоставление особенностей макрорегионального строительства и стратегического планирования в РФ и ЕС за последние десятилетия;

- выявление общности и различия в территориальных, функциональных и институциональных аспектах современных практик формирования макрорегионов РФ и ЕС;

- объяснение эволюции практик макрорегионализации в РФ и ЕС;

- выявление различий в процессах и документах макрорегионального стратегического планирования РФ и ЕС;

- определение дальнейших направлений исследований в области макрорегионального стратегического планирования и управления.

**Практики макрорегионального строительства в РФ.** Понятие «государственное стратегическое планирование» в РФ до настоящего времени не закреплено законодательно. Обсуждается лишь проект соответствующего федерального закона. Однако термин широко используется при разработке государственных политик и регулирующих их нормативных документов всех уровней<sup>1</sup>. Основными документами стратегического планирования в Российской Федерации на макрорегиональном (субфедеральном) уровне являются стратегии развития федеральных округов. В основу их формирования в 2000 г. легла разработанная в 1990-е гг. сетка регионов – субъектов РФ. Принципы и практика административно-территориального деления России на регионы широко обсуждаются в отечественном регионоведении уже несколько десятков лет. Предметом дискуссии, как правило, являлись территориальные аспекты административного деления страны. При всех отмечаемых в научных работах недостатках административно-территориального деления в процессах формирования федеральных округов и государственного стратегического планирования оно принималось как данное.

<sup>1</sup> Достаточно посмотреть материалы, размещенные на сайтах Министерства экономического развития РФ и Министерства регионального развития РФ.

Лишь в начале XXI в., когда были запущены механизмы административной реформы и формирования федеральных округов в РФ, отечественные исследования и практика в области макрорегионального развития получили новый импульс. Споры о делении территории сменились дискуссиями о роли институтов. За рубежом этому способствовало и появление новых векторов в региональной политике ЕС.

Политический процесс формирования вертикали власти в заданных территориальных рамках фактически привел к институционализации макрорегионов (хотя термин этот по отношению к федеральным округам в первые годы не применялся). Были созданы сначала политические институты полпредства, а затем (в процессе разработки стратегий федеральных округов) – институты социально-экономического планирования.

При разработке российских стратегий макрорегионов принимаются во внимание прежде всего административные границы федеральных округов. Именно так дело обстоит, например, со стратегией Северо-Западного федерального округа РФ<sup>2</sup>. Хотя есть и исключения. Стратегии социально-экономического развития восточной части России на период до 2025 г. разработаны не для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, а для Дальнего Востока вместе с Байкальским регионом и Сибири по отдельности<sup>3</sup>. В макрорегионы во всех случаях объединялись совокупности субъектов Федерации, границы которых были определены на много лет раньше – вне рамок макрорегиональной институционализации – федеративными договорами начала 1990-х гг.

Макрорегион в трактовке документов стратегического планирования в РФ обеспечивает:

- удовлетворение ряда общих интересов и потребностей субъектов Федерации, входящих в округ, в части формирования общих инфраструктур;

- создание и поддержание сетей кооперации между хозяйствующими субъектами на основе синергетического эффекта.

Отметим, что попытки создать такие сети предпринимались в новой России и со стороны федераль-

<sup>2</sup> Стратегия развития СЗФО была разработана в 2010 г. специалистами Научно-исследовательского университета – Высшей школы экономики, г. Санкт-Петербург.

<sup>3</sup> В дальнейшем не будет учитываться факт различий между территориями макрорегионов и федеральных округов и использоваться только обобщенный термин «макрорегионы».

ной власти, и со стороны регионального руководства. Существующая ныне в РФ сеть федеральных округов – не единственный и не первый вариант институционализации макрорегионов в РФ. В настоящее время не только частные компании структурируют территорию своей деятельности в соответствии с потребностями в управлении<sup>4</sup>, но и федеральная власть в стране с начала 1990-х гг. использует заложенные в законодательстве возможности организации сети своих органов наиболее подходящим для сферы их деятельности на текущем этапе образом. Например, в судебной системе РФ образованы 10 окружных федеральных арбитражных судов, в системе государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью в настоящее время действуют 6 территориальных управлений, в налоговой системе РФ сеть межрегиональных органов организована по федеральным округам. Эти и ряд других федеральных органов формируют территориальные уровни власти той же природы, что и верхний уровень [4].

Федеральные округа, фактически представляя собой макрорегионы, в системе административно-территориального управления РФ являются промежуточным (между федеральным и региональным) уровнем исполнительной власти [7].

В функции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах входит контроль за исполнением программ социально-экономического развития территорий, составляющих округ. Функции же по разработке таких программ несут региональные администрации (для своих регионов) и Министерство регионального развития РФ на федеральном и субфедеральном (для федеральных округов в целом) уровнях. Наиболее ярко эти функции проявились в процессах стратегического планирования.

На субфедеральном уровне созданию административных единиц федеральных округов предшествовало формирование сети межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ. Эти организации формировались в самом начале 1990-х гг. для поддержания рушащихся экономических связей между соседними регионами<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Особенно явно институционализация макрорегионального управления проявляется в деятельности компаний связи.

<sup>5</sup> Интересно, что некоторые регионы, преимущественно находящиеся на стыке экономических районов, поддерживают членство в двух таких ассоциациях одновременно. Например, Пермский край, Башкирия и Оренбургская область – в ассоциациях «Большая Волга» и «Большой Урал»; Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа – в ассоциациях

Однако с усилением федеральной власти значительная часть их первоначальных функций оказалась неактуальной. В настоящее время ассоциации фактически являются общественными организациями и не обладают никакими государственными полномочиями. Однако нельзя не отметить их роль в становлении федерализма [1]. Важен и тот факт, что ассоциации регионов продолжают свою деятельность, становясь экспертными площадками в процессах макрорегионального стратегического планирования и институтами укрепления государственного управления в РФ<sup>6</sup>.

**Макрорегионы в ЕС.** В отличие от отечественного европейский опыт макрорегионального строительства имеет давнюю историю, особенно в области сотрудничества Северных стран и стран Балтийского моря<sup>7</sup>.

Отметим, что среди попыток европейской интеграции, предпринятых после второй мировой войны (Организация европейского экономического сотрудничества<sup>8</sup>, Совет Европы<sup>9</sup> и др.) наибольший успех имели не политические, а экономические соглашения, на практике означавшие институционализацию макрорегионов. Такие, например, как Европейское объединение угля и стали<sup>10</sup> – фактический предшественник Европейского Союза.

Европейскую макрорегионализацию последних лет можно рассматривать как одну из форм и очередной этап интеграции: за территориально-политической интеграцией европейских стран конца 1940-х гг. последовала реализация функционалистских моделей (к которым, на взгляд автора, можно отнести и отраслевое по своей природе

«Большой Урал» и «Сибирское соглашение»; Забайкальский край и Бурятия – в ассоциациях «Сибирское соглашение» и «Дальний Восток и Забайкалье».

<sup>6</sup> Участие межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в разработке программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа закреплено Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, принятым Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

<sup>7</sup> Совет северных стран работает с 1952 г., Парламентская конференция стран Балтийского моря (The Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) – с 1991 г., Совет государств Балтийского моря (The Council of the Baltic Sea States) – с 1992 г.

<sup>8</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) основана в 1948 г.

<sup>9</sup> The Council of Europe создан в 1949 г.

<sup>10</sup> The European Coal and Steel Community (ECSC) основано в 1951 г.

Европейское объединение угля и стали, Евroatом, другие соглашения 1950–1960-х гг.). В отличие от дифференцированной интеграции последних двух десятилетий первые этапы означали сотрудничество лишь на государственном уровне.

Чуть позднее – в 1970-е гг. получили развитие различные формы трансграничного сотрудничества, поддерживаемые органами и фондами европейской региональной политики, в форме еврорегионов<sup>11</sup> и еврорайонов<sup>12</sup> [8]. В отличие от ситуации с российской практикой история межгосударственных и межрегиональных программ в Европе насчитывает несколько десятилетий, имеется устоявшаяся структура организаций, их поддерживающих [3].

Проекты ЕС в интересах нескольких стран или их частей осуществлялись посредством фондов Генерального директората Еврокомиссии по региональной политике<sup>13</sup> более десяти лет: преимущественно в краткосрочном формате инструментов трансграничного сотрудничества<sup>14</sup>. Такие программы, как правило, вовлекают несколько граничащих друг с другом административных единиц двух–трех соседних стран. Общая территория и население, вовлеченные в сферу действия таких программ, невелики по сравнению с масштабами ЕС в целом.

Первый опыт выделения на территории Евросоюза крупных территориальных образований, не привязанных однозначно к границам государств, был предпринят в начале 1980-х гг. при создании Номенклатуры территориальных единиц для целей статистики (NUTS)<sup>15</sup>. В основу было положено три принципа:

1) иерархичность многоуровневой системы, в рамках которой территория ЕС была разделена

<sup>11</sup>Отметим, что первые еврорегионы в 1970–1980-х гг. были локализованы на севере Европы – в Скандинавии и на границах Германии – западных и южных. В настоящее время еврорегионов более сотни: они покрывают сеть всю Европу, включая не только страны – члены ЕС, но и граничащие с ними районы России, Беларуси, Украины, Молдовы, Турции.

<sup>12</sup>Термин «еврорайон» довольно давно используется в практиках европейской трансграничной интеграции для обозначения программ сотрудничества между городами нескольких стран, расположенными по соседству и имеющими общие инфраструктуры. Термин этот (так же как и «макрорегион») не имеет официального определения. В ряде научных работ для таких городских групп или агломераций используется термин «метарегион».

<sup>13</sup>The European Commission's Directorate General (DG) for Regional and Urban Policy.

<sup>14</sup>Только в 2007–2013 гг. таких программ (Cross-border co-operation programmes) было принято 53.

<sup>15</sup>The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

на агрегированные административные регионы с определенной численностью населения<sup>16</sup>;

2) нормативность, в соответствии с которой деление осуществлялось на основе культурных, исторических, экономических и иных факторов;

3) географическая общность, которая означала, что в некоторых случаях выделение единиц внутри государств осуществлялось с учетом специфических видов деятельности (например, сети железных дорог или добывающих регионов). Долгое время номенклатура использовалась на основе «джентльменского соглашения» между странами ЕС, и лишь в 2003 г. была официально принята Евростатом [10]. Первый уровень этой номенклатуры можно рассматривать в качестве макрорегионов [11], хотя этот термин Евростатом не используется.

Вторым уровнем наднациональных проектов ЕС, охватывающих значительные по территории и населению части единой Европы, стали проекты транснациональной кооперации, касающиеся макрорегионов<sup>17</sup>. К концу 2012 г. действовало 13 разнообразных макрорегиональных программ, направленных на достижение долгосрочных целей в интересах нескольких стран, входящих в Евросоюз, и их «соседей».

Первым опытом макрорегионального стратегического планирования в Европе стала стратегия региона Балтийского моря<sup>18</sup>, принятая Европейским Союзом в 2009 г. Решающими факторами для развития проектов этого уровня интеграции были политическая воля национальных правительств макрорегиона и достижение консенсуса всеми сторонами, вовлеченными в этот «инновационный политический эксперимент» [12]. Инициатива балтийских стран послужила движущей силой дальнейшей реализации в практике ЕС концепций макрорегионализации. Вслед за стратегией Балтики в 2011 г. была принята стратегия развития еще одного европейского макрорегиона – Дунайского<sup>19</sup>.

<sup>16</sup>К уровню NUTS1 относились государства или их части с населением от 3 до 7 млн чел., NUTS2 – от 800 тыс. до 3 млн чел.; NUTS3 – от 150 до 800 тыс. чел.

<sup>17</sup>Trans-national co-operation programmes.

<sup>18</sup>The European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR). Стратегия объединяет интересы стран, расположенных на берегах Балтики, – членов Евросоюза (Швеции, Финляндии, Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, Германии, Дании), а также России.

<sup>19</sup>The European Union Strategy for the Danube Region (EUSDR). Стратегия распространяется на дунайский регион, охватывающий 8 стран – членов ЕС (Германия, Австрия, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения, Болгария и Румыния) и 6 стран вне пределов Евросоюза (Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Украина и Молдова).

Европейские макрорегионы представляют собой – промежуточный уровень политики ЕС «между национальным государством и наднациональным сообществом» [3, 8, 10, 11, 13, 14]. В этом их статус аналогичен статусу российских макрорегионов (федеральных округов).

Как и в отечественной практике, определения термина «макрорегион» в европейских официальных документах нет. Первое определение понятия «макрорегион» было дано в дискуссионной статье еврокомиссара по региональной политике ЕС П. Самецки в 2009 г. [15]: под макрорегионом понимается «...пространство, включающее территорию нескольких государств или регионов, объединенных одной или несколькими особенностями или вызовами, ... географическими, культурными, экономическими и др.».

В любом случае макрорегион выступает как совокупность территорий, входящих в несколько административных единиц, возможно разного уровня управления (государств, регионов, районов, областей, земель, воеводств и т. д.). На практике в каждом конкретном случае границы макрорегиона как объекта социально-экономического планирования и управления определяются номинально, путем перечисления территорий, входящих в него. И в этом также, по мнению автора, видится общность с российской макрорегионализацией.

Вместе с тем различия в концептуальных подходах и принципах формирования макрорегионов в процессах стратегического планирования и управления в России и ЕС кажутся весьма значимыми и требующими отдельного анализа.

**Территориальность и функциональность в макрорегиональном строительстве.** Важнейшим измерением реальных процессов интеграции, идущих в последние десятилетия во многих странах мира, и одним из наиболее часто обсуждаемых в контексте макрорегионализации вопросов является дуализм территориальности и функциональности.

С принятием стратегий всех федеральных округов и территорий РФ система государственного макрорегионального стратегического планирования получила заверченный вид: территория страны разделена на непересекающиеся макрорегионы, а интересы каждого субъекта Федерации и муниципалитета учтены в одной из стратегий. В то же время особенности формирования макрорегионов в ЕС таковы, что некоторые территории вошли в

состав только одного макрорегиона (например, Чехия, Ирландия, центральные провинции Испании и воеводства Польши), другие – в состав нескольких (например, некоторые административные области Северной Италии включены одновременно в макрорегионы Альп, Центральной Европы, Юго-Восточной Европы, Средиземноморья).

Объяснение этому факту можно дать в контексте целей формирования данных структур. Российские макрорегионы являются частью вертикали исполнительной власти и служат инструментом контроля за исполнением государственных политик на уровне, промежуточном между закрепленными Конституцией РФ федеральным и региональным. В то же время европейские макрорегионы ни в одну вертикаль власти (ни ЕС, ни стран, входящих в ЕС, ни их регионов) не встроены и институционализированы лишь как инструменты регионального сотрудничества для достижения некоторых целей единой Европы. Цели эти зафиксированы в текстах стратегических документов, а инструменты их достижения (в том числе финансовые ресурсы) предоставляются участникам посредством уже существующих в Евросоюзе структур и фондов.

Отмеченные факты позволяют сделать вывод о том, что пути формирования совокупностей территорий, образующих макрорегион, в России и ЕС весьма различны и могут быть описаны операционными терминами «деления» и «сложения». В РФ макрорегионы образуются путем деления территории большого государства на единицы меньшего порядка согласно тем или иным основаниям. Для Европы же характерна группировка (сложение) административных единиц вокруг некоторого «центра», в результате которого образуется таксономическая единица более высокого порядка. В качестве такого «центра», как правило, рассматривается географический объект:

- море (Балтика);
- река (Дунай);
- горная система (Альпы).

Хотя возможно и формирование макрорегиона на основе единства культурно-исторических предпосылок<sup>20</sup> (Центральная Европа) [16, 17].

Во всех случаях в европейских проектах макрорегион определяется как совокупность административных единиц нескольких стран,

<sup>20</sup> Ряд исследователей рассматривают в качестве наиболее вероятного сценария территориального развития в ближайшие десятилетия в Европе формирование 8 макрорегионов.

обладающих общими характеристиками, которые позволяют применить к данной территории единый стратегический подход [15, 18]. Безусловно, такая политика имеет свои основания. Однако если с «внутренними» границами («центрами» макрорегионов) все относительно понятно, то вопрос о «внешних» границах все еще остается спорным. Например, следует ли учитывать в составе макрорегиона только те административные единицы, которые расположены непосредственно на берегах водоемов или склонах гор, или же границами макрорегиона следует считать границы их водоразделов, прилегающие к горам территории, или использовать какой-то другой принцип? Дискуссионным остается вопрос и об уровне административных единиц, которые должны входить в макрорегион, при многоуровневой организации административно-территориального деления в странах (например, Федеральная земля – округ – район – коммуна в ФРГ; регион – провинция – коммуна в Италии и т. д.). Пока при подготовке двух первых европейских стратегий этот вопрос решался посредством первого подхода. Данные совокупности определялись как единицы, территориально прилегающие к берегам Балтийского моря и Дуная соответственно. Очевидно авторы европейских стратегий полагают, что однозначное определение и «закрепление» территории макрорегиона вторично по отношению к тем функциям и целям, для которых он создается.

Вместе с тем разделить территориальность и функциональность в процессах региональной интеграции и макрорегионального строительства бывает проблематично. Их двойственная природа отмечается многими авторами [14, 19, 20]. В отношении европейских макрорегионов можно сказать, что макрорегион формируется для решения вопросов слишком сложных для одной страны, но слишком специфичных для того, чтобы их решало Европейское сообщество в целом [21].

Одним из перспективных направлений дальнейших исследований макрорегионального строительства, по мнению автора, является вопрос о том, в какой степени система государственного управления при практической реализации процедур макрорегионального планирования и исполнения стратегий руководствуется каждым из этих принципов: территориальности или функциональности. На первый взгляд, из всего сказанного следует, что в нашей стране доминирует принцип территори-

альности<sup>21</sup>, а в ЕС – функциональности, хотя по поводу ЕС вопрос остается дискуссионным [21, 22, 23, 24].

Определим сходства и различия в процессах макрорегионализации в РФ и ЕС посредством адаптации модели, предложенной в одной из работ иностранных ученых [24]. Для разных форм европейской региональной интеграции предлагается шесть измерений:

- 1) постоянная или временная интеграция;
- 2) территориальная против функциональной интеграции;
- 3) интеграция целых государств;
- 4) многоуровневая;
- 5) принятие решений об интеграции на уровне ЕС или на уровне участников интеграции;
- 6) интеграция только для членов ЕС или также для третьих стран за пределами ЕС.

На взгляд автора, можно трансформировать эти измерения таким образом, чтобы с их помощью сравнивать и российскую практику макрорегионального строительства (см. таблицу).

**Стратегии макрорегионов в РФ и ЕС.** В процессах макрорегионального стратегического планирования и исполнения этих документов в РФ и ЕС видятся как общие черты, так и различия.

И в европейских, и в российских стратегиях прослеживается принцип многоуровневости интересов развития: авторы всех документов рассматривают свои объекты планирования (макрорегионы) как часть единой Европы и как часть единого экономического пространства Российской Федерации соответственно. Макрорегиональная интеграция считается всеми значимым компонентом интеграции общеевропейской.

В теоретических работах [5, 19, 25] выделяют два основных направления макрорегионализации: «сверху вниз» и «снизу вверх». Первое направление в Европе ассоциируется со «старым регионализмом», когда макрорегионы формировались исключительно решениями правительств стран с преимущественно «внешними» целями в биполярном мире. Такая практика была характерна для первой волны европейской интеграции, с конца 1940-х гг. до завершения «холодной войны» на рубеже 1980–1990-х гг. Второй подход характерен для современного этапа, когда на сцене помимо актеров-государств появляются другие участники:

<sup>21</sup> По мнению автора, это косвенно подтверждается классификацией моделей дифференцированной интеграции регионов, приведенной в ряде исследований.

## Особенности региональной интеграции в РФ и ЕС

Признаки региональной интеграции	Европейский Союз		Российская Федерация	
	Конец 1940–начало 1990-х гг.	С начала 1990-х гг. до настоящего времени	1990-е гг.	С 2000 г. до настоящего времени
Постоянная или временная интеграция	Постоянная			
Территориальная против функциональной интеграции	Скорее функциональная, чем территориальная		Скорее территориальная, чем функциональная	
Интеграция целых государств, внутри одного государства или многоуровневая	Интеграция целых государств	Многоуровневая интеграция	Интеграция внутри одного государства	
Уровень принятия решений об интеграции	На уровне стран-участников	На уровне ЕС	На уровне регионов – участников интеграции	На уровне РФ
Участие в интеграции третьих стран за пределами ЕС (РФ)	Интеграция только для членов ЕС	Интеграция для членов ЕС и третьих стран за его пределами	Интеграция только для регионов РФ	

- местные администрации,
- частные и государственные организации,
- гражданское общество [19].

Макрорегионализация на этих этапах может быть сопоставлена с двумя типами стратегий интеграции.

*Первый тип* не имеет в своей основе конкретной проблемы, требующей решения. Тем не менее ряд стран или регионов может приступить к созданию совместного плана, нацеленного на повышение их общей конкурентоспособности или поддержания разного рода социальных и экономических стандартов. Даже в случаях, когда такие планы носят общий, декларативный характер, он дает новые возможности для межотраслевой межрегиональной кооперации, специализации и повышения результативности. Такой подход к макрорегионализации характерен для ранних этапов европейской интеграции (с конца 1940-х до конца 1980-х гг.), когда формировались трансграничные и межрегиональные сети и соглашения, а также для практики российских региональных ассоциаций экономического сотрудничества начала 1990-х гг.

*Второй тип* стратегий определяется одной или несколькими крупными проблемами, которые не могут быть решены одним государством, его частью или совместными межгосударственными действиями в рамках отраслевой политики. Ими могут быть экологические, транспортные проблемы, загрязнение акваторий и т. д. Современной макрорегиональной политике ЕС соответствует только этот тип стратегий [9].

В нашей стране этапность макрорегионализации была аналогична европейской. Деятельность сформированных в начале 1990-х гг. сетей межреги-

ональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов России может быть сопоставлена с первым типом стратегий макрорегионального развития, а принятые недавно стратегии макрорегионов, с их ориентацией на достижение целей, квантифицированных в показателях социально-экономического развития, соответствуют второму типу стратегий. Впрочем с институциональной точки зрения, российские стратегии развития макрорегионов можно рассматривать как довольно жесткие «правила игры», тогда как обе принятые ЕС макрорегиональные стратегии исследователи [12] считают гибкими и даже слабыми.

Общие черты можно отметить и в подходах к управлению стратегиями в РФ и ЕС. В нашей стране особых административных структур, отвечающих за процедуры планирования, финансирования и исполнения стратегических планов и их бюджетов, нет. В этом вопросе можно провести аналогию с принципом макрорегионального управления ЕС. Там макрорегионы также признаются особым, промежуточным уровнем межстрановой и межрегиональной кооперации. Этот уровень (как и у нас) характеризуется горизонтальным (отраслевым), вертикальным (административно-управленческим) и территориальным измерениями [26, 27]. Но при этом отсутствие дополнительных органов управления макрорегионами или промежуточных уровней координации стратегий является одним из основных принципов их разработки [28].

В основе европейских макрорегиональных стратегий лежит принцип, который многими авторами назван «три «да» и три «нет»». При этом «нет» говорят новым институтам и органам управления, новым правовым нормам, дополнительному целе-

вому финансированию стратегий, а «да» – новым идеям, более эффективной кооперации существующих институтов и эффективному использованию существующих фондов финансирования. Сущность такого принципа не в новых фондах, а в синергетическом эффекте, который ожидается для всех стейкхолдеров [26]. Достижение стратегических целей макрорегионального сотрудничества и в РФ, и в ЕС остается под контролем уже существующих органов управления на всех уровнях.

Вместе с тем структура стратегий развития макрорегионов РФ принципиально отличается от европейских. Стратегии Балтики и Дуная были сформированы как комплексы документов, основное содержание которых касается:

- глобальных целей и качественных ориентиров;
- приоритетных принципов;
- интересов;
- направлений общественного развития соответствующих территорий

Они дополнены планами действий по реализации избранных приоритетов.

В то же время каждая из российских макрорегиональных стратегий представляет собой единый документ и содержит детально проработанные блоки социально-экономических и отраслевых ориентиров и индикаторов. Кроме того, существенные различия наблюдаются в системах управления и механизмах реализации целей и принципов стратегических планов.

Заметные различия можно отметить в способах финансирования макрорегиональных стратегических планов в России и Евросоюзе. Развитая в ЕС сеть фондов поддержки региональной интеграции не имеет аналогов в нашей стране, поскольку действующий Бюджетный кодекс РФ предусматривает лишь три четко разграниченных бюджетных уровня (федеральный, региональный и муниципальный). В отличие от ЕС возможности осуществления совместных проектов нескольких регионов институционально и законодательно не оформлены, поскольку существующая трехуровневая бюджетная система не предусматривает общих для нескольких субъектов Федерации расходов. Финансирование достижения целевых показателей отечественных стратегий возможно только посредством федеральных целевых программ.

**Проблемы и перспективные направления исследований и практик макрорегионального управления.** Неопределенность понятия «мак-

рорегион» во всех странах создает сложности в использовании этой концепции в управлении территориальными системами регионального, субнационального, национального уровней, межрегиональными и трансграничными проектами.

В теории и практике государственного управления недостаточно отработаны методы и механизмы планирования, контроля и финансирования макрорегиональных аспектов социально-экономического развития. Не получил должного решения в научной литературе вопрос о критериях эффективности и результативности осуществления социально-экономических политик государств и надгосударственных формирований в области макрорегионального развития. Нерешенной проблемой является и институциональная организация управления макрорегионами: ни отечественные, ни обе европейские стратегии не подразумевают развития институтов управления ими (по крайней мере в текущем бюджетном периоде).

Все эти проблемы весьма актуальны как для России, так и для ЕС. Кроме того, в нашей стране роль общественных объединений и экспертного сообщества в макрорегиональном стратегическом управлении пока невелика. В связи с этим механизмы взаимодействия властей, принимающих политические и экономические решения всех уровней, и институтов гражданского общества остаются предметом дискуссии. Не разработана тема применения опыта ЕС в налаживании механизмов стратегического партнерства государства (региональных и национальных правительств) и общества в решении проблем макрорегионов, в том числе трансграничных<sup>22</sup>.

В ближайшей перспективе особый интерес для исследований будут представлять научно-методологические основы макрорегионального планирования, развития и контроля за результативностью осуществления социальных и экономических политик управления макрорегионами:

- обоснование сущности и содержания понятий «макрорегион», «макрорегиональное планирова-

<sup>22</sup> Примером такого трансграничного объекта, требующего совместных действий нескольких государств, является Фенноскандия – сравнительно узкая (в основном шириной до 50 км, протяженностью более 1 000 км) полоса на севере Европы, включающая территории Северо-Запада РФ (Кольского полуострова, Карелии, Ленинградской области), а также Финляндии и Норвегии. Трансграничный объект «Зеленый пояс Фенноскандии», обладающий уникальными природными характеристиками, готовится к включению в предварительный список объектов, охраняемых ЮНЕСКО.



ние», «макрорегиональное управление» как экономических категорий, их типологии;

– уточнение содержания совокупности научных принципов и методов организации макрорегионального планирования, развития и контроля в рамках создания системной методологии макрорегионального управления;

– применение аналитических методов и моделей в макроэкономическом планировании и управлении;

– измерение и учет различных факторов (географических, социальных, политических и т.д.) в макроэкономическом планировании и управлении;

– выработка или модернизация методических подходов к оценке эффективности макрорегионального планирования и развития, выявления особенностей их применения для разных типов макрорегионов;

– поиск возможных механизмов финансирования макрорегиональных проектов и бюджетов;

– оценка результативности проектов и политик в рамках одного макрорегиона и нескольких макрорегионов – в рамках страны или союза государств;

– выработка мер государственной поддержки социально-экономических политик с учетом особенностей полномочий государств в области регулирования макрорегионального развития.

Макрорегионализация и стратегическое планирование для крупных образований находятся на стыке наук и требуют междисциплинарных подходов к изучению. Большая часть исследований, касающихся макрорегионов, относится помимо географии к политологии, социологии, региональной экономике, государственному и муниципальному управлению.

Достичь поставленных в российских макрорегиональных стратегиях целей и задач невозможно без межрегиональных координирующих структур, обладающих полномочиями как в части администрирования проектов, так и в области их финансирования, действующих на всей территории макрорегиона (федерального округа). Должны ли это быть отраслевые администрации или «администрации целей» – вопрос дискуссионный. Для России – страны с давними традициями видового планирования более результативным представляется первый вариант, а для ЕС – второй. Но сама необходимость институциональных изменений отмечается многими исследователями [18, 20].

К сожалению, законодательные механизмы формирования и финансирования такого рода окружных органов управления в РФ пока не сложились. На взгляд автора, процесс формирования окружных администраций, занимающихся решением общих для всего макрорегиона проблем – производственных, социальных или административных, станет логическим продолжением процессов макрорегионального планирования в России в последующие годы. Но какой бы ни была структура управления макрорегиональным развитием, для достижения его целей одних только административных изменений без серьезной бюджетной реформы недостаточно.

По такому же сценарию вероятно будут развиваться и механизмы управления макрорегионами в Европе. Обе европейские стратегии были сформированы по негласному принципу «трех нет». Однако к настоящему времени в ряде исследовательских проектов [18, 20, 23] и программных документов ЕС [15] отмечается необходимость формирования принципиально новых структур управления достижением целей развития макрорегионов. Речь идет о создании макрорегиональных администраций, а также формировании особых бюджетов Евро-союза, нацеленных на финансирование проектов макрорегионов. Предполагается, что такая практика начнется с 2014 бюджетного года.

#### Список литературы

1. Багба А. И. Становление федеральных округов и их роль в обеспечении «вертикали власти» // Национальные интересы. 1999. № 3.
2. Волкова О. Н. Территориальность, функциональность, институциональность в российских и европейских исследованиях макрорегионализации. М. 2013.
3. Волкова О. Н. Методология макрорегионального планирования развития туристско-рекреационного комплекса Северо-Западного федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 23.
4. Миронова Н. И. Территориальные преобразования в регионе: правовые проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
5. Никитина Ю. А. От интеграции к регионализму: эволюция теорий регионального межгосударственного сотрудничества // Вестник МГИМО. 2010. № 6.

6. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука. 2004.
7. Туровский Р. Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1.
8. *Knieling J.* Metropolitan Networking in the Western Baltic Sea Region: Metropolitan Region of Hamburg between Multilevel Governance and Soft Spatial Development. In: Herrschel T., Tallberg P.(eds.) The Role of Regions? Networks, Scale, Territory. Kristianstads Boktryckeri, Sweden. 2011. URL: <http://www.skane.se/upload/Webbplatser/RU/Dokument/theroleofregions.pdf>.
9. *Peterlin M.* Territorial coordination: aligning territorial development in macro-regions without a governance framework. URL: <http://130.203.133.150/viewdoc/summary.jsessionid=C9973FD25ED34464A62961834052DBC4?doi=10.1.1.226.5273>.
10. Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU-27. Luxembourg: Eurostat Office for Official Publications of the European Communities. 2007. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF).
11. *Bogacz M.* Why does the EU need macro-regions? Comparative analysis based on the theoretical explanation and a survey of the enforcement of the EU's Strategy for Baltic Sea Region and the Strategy for the Danube Region. Master's Thesis Aalborg University. 2011. URL: <http://projekter.aau.dk/projekter/da/studentthesis/why-does-the-eu-need-macroregions%284da37ada-f219-47ec-99f2-1b93cbfe5bd0%29.html>.
12. *Stocchiero A.* The external dimension of the European Union macro-regional strategies in the Mediterranean. CeSPI Working Papers 77/2011. URL: <http://www.cespi.it/WP/WP%2077%20external%20dimension.pdf>.
13. *Schymik C., Peer K.* EU Strategy for the Baltics Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery? Working Paper FG1, 2009/08, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin. 2009. URL: [http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/SWP\\_Berlin\\_Baltic\\_Sea\\_Strategy.pdf](http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/SWP_Berlin_Baltic_Sea_Strategy.pdf).
14. *Schymik C.* Blueprint for a Macro-Region. EU Strategies for the Baltic Sea and Danube Regions. SWP Research Paper 2011/RP 10. URL: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2011\\_RP10\\_shy\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP10_shy_ks.pdf).
15. *Samecki P.* Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper. 18.09.2009. URL: [http://www.interact-eu.net/downloads/1682/macro-regional\\_strategies\\_in\\_the\\_European\\_Union.pdf](http://www.interact-eu.net/downloads/1682/macro-regional_strategies_in_the_European_Union.pdf).
16. ET 2050. Territorial Visions and Scenarios for Europe. Glasgow. 2012. URL: <http://www.eurometrex.org/Docs/ET2050/ET2050-Territorial-Visions-and-Scenarios-for-Europe.pdf>.
17. Central Europe Programme. Results of the regional analysis. 04.09.2012. URL: [http://www.central2013.eu/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Document\\_Centre/CE\\_Territorial\\_Analysis\\_2nd\\_report\\_APPROVED\\_clean.pdf](http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Document_Centre/CE_Territorial_Analysis_2nd_report_APPROVED_clean.pdf).
18. *Braun G., Kovacs Z.L.* Macro-Regional Strategies. Public Finance Quaterly (Hungary). 2011.
19. *Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J.* EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study. Nordregio Electronic Working Paper. 2009. URL: <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2009/EU-macro-regions-and-macro-regional-strategies/>.
20. *Duhr S.* Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for transnational Cooperation in Europe? Notre Europe. September 2011. URL: [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u.\\_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/2011-09\\_Stefanie\\_Duehr\\_2011\\_.Baltic\\_Sea\\_Danube\\_and\\_Macro-Regional\\_Strategies\\_-\\_A\\_model\\_for\\_transnational\\_cooperation\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/2011-09_Stefanie_Duehr_2011_.Baltic_Sea_Danube_and_Macro-Regional_Strategies_-_A_model_for_transnational_cooperation_in_the_EU.pdf).
21. *Matarrelli F.* The Macro-regional Concept as a New Model of Differentiated Integration. Master's Degree Thesis. 2012. URL: <http://www.lunduniversity.lu.se/o.o.i.s?id=24965&postid=2542949>.
22. *Bgh A.* Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a Functional Macro-Region in the Danube Valley. Bgh A., Kaiser T., Koller B.(eds). Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Blue Ribbon Research Center. King Sigismund College. Budapest. 2010. URL: <http://www.koft.hu/uploads/13beliv.pdf>.
23. *Dieringer J., Lauko P., Schneider G.* Towards a European Strategy for the Danube Area. Bgh A., Kaiser T., Koller B.(eds). Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Blue Ribbon Research Center. King Sigismund College. Budapest. 2010. URL: <http://www.koft.hu/uploads/13beliv.pdf>.

24. *Holzinger K., Schimmelfennig F.* Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data // *Journal of European Public Policy*. 2012. V. 19 № 2.

25. *Nacchia C.* European Union Strategy for the Baltic Sea Region: A Pilot Strategy for Other Regions? In: Jong de, Megens, Waal van der (eds.) *Walking the Tightrope: Europe between Europeanisation and Globalisation*. Groningen. Euroculture consortium 2011. URL: <http://arts.eldoc.ub.rug.nl/publications/general/Euroculture/2011/walking>.

26. *Stojović J., Knežević S., Knežević I., Bogdanović A.* Guide to the Danube Strategy. Belgrad. 2012. URL: <http://www.fes.rs/pubs/2012/pdf/16.Guide%20to%20the%20Danube%20Strategy.pdf>.

27. Conclusions and Progress report of the Swedish EU Presidency concerning Territorial Cohesion related matters, including the implementation of the Territorial Agenda. 28.01.2010. URL: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/PresidencyConclusions/SE%20Presidency%20Conclusions%20Territorial%20Cohesion.pdf>.

28. Opinion of the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Baltic Sea Region. 14 April. 2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en,bg&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=521612:cs>.