

Н.М. СЫСОЕВА*, **

*Иркутский научный центр СО РАН, 664033, Иркутск, ул. Лермонтова, 134, Россия

**Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН,
664933, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1, Россия, syssoeva@oresp.irk.ru

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СИБИРИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ОБЩИХ ПРОБЛЕМ

Актуальность темы межрегионального сотрудничества обусловлена снижением интенсивности горизонтальных связей между регионами, вызванным усилением централизации экономических ресурсов, общим снижением темпов экономического роста, неразвитостью институциональной основы такого сотрудничества. В работе исследуется возможность активизации межрегионального взаимодействия на основе совместного решения региональными властями проблем территориального характера, которые в настоящее время решаются с федерального уровня. Практика показала необходимость включения горизонтальных связей между регионами, что позволит учесть интересы территорий. Выделено три группы подобных проблем: связанные с характером использования природных ресурсов, с экологическим воздействием на среду обитания и с сохранением человеческого потенциала территории. Предлагается методом кейс-анализа изучить практику снижения уровня принятия решений в стране и за рубежом, в частности, при решении проблем охраны озера Байкал, чтобы создать систему институтов межрегионального взаимодействия. Такой подход будет служить укреплению федерализма и ускорению темпов социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: взаимодействие между регионами; межрегиональные экономические ассоциации; субъекты межрегиональных связей; территориальные проблемы; пространственное развитие.

N.M. SYSOEVA*, **

*Irkutsk Scientific Center, Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
664033, Irkutsk, ul. Lermontova, 134, Russia

**V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
664033, Irkutsk, ul. Ulan-Batorskaya, 1, Russia, syssoeva@oresp.irk.ru

INTERREGIONAL INTERACTION IN SIBERIA FOR MEETING THE MAIN CHALLENGES

The urgency of the topic of interregional cooperation is caused by a decrease in the intensity of horizontal ties between regions resulted from the increased centralization of economic resources, a general decrease in the rate of economic growth, and the underdeveloped institutional basis of the cooperation. The research considers the possibility of enhancing interregional cooperation on the basis of a joint addressing the main territorial challenges by regional authorities, which are currently being addressed from the federal level. It has proven essential to include horizontal ties between regions, which will take into account the interests of the territories. Three groups of similar problems have been identified related to the nature of the use of natural resources, environmental impact on the habitat, and the preservation of the human potential of the territory. We proposed to study the practice of reducing the level of decision-making in the country and abroad by the method of case analysis, in particular, when solving the problems of protecting Lake Baikal, in order to create a system of institutions for inter-regional interaction. This approach will strengthen federalism and accelerate the pace of socio-economic development of territories.

Keywords: interaction between regions, interregional economic associations, subjects of interregional relations, territorial issues, spatial development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Межрегиональное взаимодействие по своей сути является отражением степени развития территориального разделения труда в национальных рамках и рассматривается как одно из главных условий функционирования единого экономического пространства страны. Основное содержание этих отношений заключается в перемещении между регионами факторов производства, товаров, услуг и

информации. Вместе с тем, как показала практика, существуют проблемы не только отраслевого, но и территориального характера, обусловленные спецификой совместного положения ряда регионов, сходного набора ресурсов и активов региональных социально-экономических комплексов, в настоящее время решаемые через федеральный уровень, но требующие организованного сотрудничества заинтересованных субъектов РФ. Примером является охрана оз. Байкал и развитие Байкальской природной территории, где централизованный подход только через федеральную целевую программу (ФЦП) не достигает желаемых результатов и требует активного взаимодействия Иркутской области, Бурятии и Забайкальского края. Последние события с лесными пожарами в Восточной Сибири также требуют пересмотра системы централизованного управления лесными ресурсами с делегированием отдельных полномочий регионам для расширения возможностей их совместной деятельности в сферах мониторинга лесных ресурсов, предотвращения и ликвидации пожаров. К перечню таких специфических для групп регионов проблем можно отнести и другие вопросы сохранения и модернизации ресурсной базы для сходных или взаимосвязанных производств, развитие инновационных систем общих для этих регионов видов деятельности на принципах «зеленой экономики» и на основе местного человеческого потенциала, развитие межрегиональных отраслевых кластеров, решение взаимосвязанных социальных проблем и других задач. Так, новая «Стратегия пространственного развития РФ» [1] говорит о связанности пространства, и в качестве одного из критериев новой сетки макрорегионов выдвигаются не только транспортная связанность территории и потенциал достраивания цепочек добавленной стоимости, но и наличие крупных межрегиональных объектов отраслей социальной сферы. Такое межрегиональное сотрудничество, не связанное с экономическими интересами каких-либо структур, несет в себе потенциал развития новых форм взаимодействия на нерыночной основе, укрепляя федеративные основы государства.

Для Сибири подобные территориальные проблемы носят особый характер, поскольку здесь преобладает природно-ресурсная специализация хозяйства и территориальный фактор (местоположение, соседство, наличие связывающей инфраструктуры, линейно-узловая конфигурация системы расселения) играет повышенную роль в их развитии.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Вопросы связей между регионами, их содержание и функции стали актуальными с начала радикальных реформ и перевода хозяйства страны на рыночные рельсы, сопровождаемых повышением самостоятельности регионов и обособлением региональных экономических структур. Прекращение централизованного распределения капиталовложений, фондов и поставок готовой продукции привело к разрыву хозяйственных связей, а падение производства заставило региональные сообщества строить новые формы взаимосвязей для восстановления и расширения рынков сбыта. Основным подходом со стороны региональных властей было создание двусторонних и многосторонних соглашений с другими субъектами Федерации и их институционализация в виде межрегиональных экономических ассоциаций. Ассоциации строились не по отраслевому, а по географическому принципу, т. е. объединялись не партнеры по реальным или потенциальным звеньям технологических цепочек отраслей специализации, а соседи по макрорегиону, независимо от сходства или различия их экономик, что отражалось в их названиях — «Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье», «Юг» и др. Исходными целями объединений было совместное противостояние кризису, обусловленному слабостью государства в период смены эпох, и экономическое развитие своих территорий через интеграцию хозяйственных связей. Но постепенно центр тяжести в работе сместился в чисто экономическую сферу, поскольку федеральная власть болезненно реагировала на любые выражения политической самостоятельности [2], видя в ней потенциал сепаратизма. Был даже принят закон об экономических ассоциациях.

Однако со становлением рыночных отношений значение (роль) таких объединений уменьшается. Хозяйственные структуры все в большей мере стали справляться с развитием производства и расширением рынка самостоятельно, консолидация основных активов в крупных корпорациях привела к включению предприятий в производственные связи, выходящие за пределы региона. Произошло размежевание субъектов экономического межрегионального взаимодействия — ими все больше становились производственные, а не властные структуры. Второй фактор затухания деятельности ассоциаций — усиление централизации в государстве через реформу налоговой и бюджетной системы в начале 2000-х гг. Определение А.Г. Гранберга региона как квазикорпорации [3] уже не отражало экономической роли региона как единого взаимосвязанного комплекса, и вертикальная направленность основных финансовых потоков, включая инвестиции, вне частного сектора усилилась после

2004 г. У региональных властей оставалось все меньше возможностей влиять на создание и усложнение производственных цепочек, только на локализацию производства, точнее на ее условия. Повысилась роль таких определений в экономической политике, как «инвестиционная привлекательность», «конкурентоспособность региона», что означало ответственность региональных властей за экономическую и социальную среду на территории. При этом возросла роль трансфертов из федерального бюджета, которые стали определять возможности «привлекательности» в большинстве регионов не меньше, чем другие факторы, что придало горизонтальным взаимоотношениям регионов конкурентный характер, в том числе и за бюджетные ресурсы центра. Р.С. Мирзоев, выделяя этапы развития межрегиональных взаимодействий в России, назвал эти периоды политической интеграцией «снизу» и административной интеграцией «сверху» [4].

ПРОБЛЕМНЫЙ ПОДХОД В ИССЛЕДОВАНИИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ

В настоящее время продолжает разворачиваться активная пространственная политика со стороны федерального правительства, которое начало ее с административного выделения макрорегионов в форме федеральных округов. Экономическое районирование, которое на протяжении предшествующих десятилетий пыталось выявить оптимальные пространственные пропорции и связи на территории страны, было использовано в общих чертах и «подправлено» текущими нуждами более равномерного распределения источников доходов и сфер влияния, но в целом его значение возросло уже для целей управления экономическим пространством. Государство стало само пытаться активизировать связи между регионами, делегировав эти полномочия своим представителям на окружной уровень. Усилилась роль планирования, которое, однако, осталось на тех же позициях, что и региональное, т. е. зависело от планов федерального уровня и крупных корпораций. Основными подходами государства к реализации этих планов и развитию межрегиональных связей стали продвижение крупных инвестиционных проектов, особенно инфраструктурных, и инвестиционная поддержка макрорегионов (наряду с особыми регионами) через ФЦП. Кроме того, среди субъектов межрегиональных взаимодействий выросла роль государственных бизнес-структур в форме корпораций. Госкорпорации, работающие в сырьевых и инфраструктурных отраслях, стали определять экономическую политику Сибири, а экспортная направленность их товарных потоков снизила внутреннюю связанность территорий внутри крупных экономических районов.

При признании сокращения тесноты межрегиональных связей, что прозвучало, к примеру, в докладах на конференции 2016 г. в Казани «Межрегиональное взаимодействие и устойчивость российской экономики» [5], спектр исследований пополняется работами, предлагающими пути решения проблемы дезинтеграции и расширения возможностей интенсификации горизонтальных связей между регионами. Основными способами стимулирования межрегионального экономического сотрудничества авторы рассматривают стратегическое планирование, охватывающее макрорегионы и федеральные округа, разработку для этих целей оптимального макрорайонирования [6], кластерный подход в организации экономической деятельности [7], модернизацию системы расселения с повышением значимости крупных агломераций для формирования территориальных инновационных систем, интегрирующих производство и науку [8].

Однако о действенности того или иного способа интенсификации межрегиональных связей нельзя говорить без уточнения субъекта таких взаимодействий. В большинстве случаев под таким субъектом (выступающим от имени региона) понимается региональная власть, которая дополняется понятием региональных общественных структур [9], хотя в названных выше подходах или способах этот процесс осуществляется другими структурами.

Что касается макрорегионального стратегического планирования, его субъектом остается федеральный уровень управления, от которого зависит в первую очередь финансовое наполнение программ социально-экономического развития. Опыт предыдущих ФЦП, прежде всего «Программы социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона» [10], не приводит к значимым позитивным изменениям в развитии востока страны [11], что подтверждается продолжением оттока населения. Само районирование, как уже говорилось, «приходит сверху» и со временем может меняться без каких-либо объяснений. Так произошло с понятием «Байкальский регион», который в момент начала своего существования как объекта стратегического планирования не имел существенных внутренних связей, кроме энергетической и транспортной инфраструктуры [12, 13]. Не возросли эти связи и в ходе выполнения ФЦП по его развитию. Принятая в начале 2019 г. «Стратегия пространственно-

го развития РФ» [1] изменила сетку макрорегионов, и Иркутская область стала частью Ангаро-Енисейского региона без каких-либо обоснований такого изменения. Изложенные в Стратегии принципы выделения макрорегионов именно для повышения степени межрегионального сотрудничества могут быть применимы как для Байкальского региона, так и для Ангаро-Енисейского макрорегиона. Предлагаемые Стратегией виды перспективной специализации регионов вряд ли смогут стать руководством к действию для региональных властей из-за своего формального характера. Так, например, для Иркутской области в перечне таких перспектив значатся позиции «производство прочих готовых продуктов» и «транспортировка и хранение», что трудно отнести к специализации любого региона, а не только промышленно развитой области.

В отношении кластерного развития производства и повышения значимости городских агломераций следует сказать, что эти процессы в значительной мере определяются рыночными силами, а не административным планированием, и зависят от динамики экономического роста и его качественной составляющей, т. е. с опорой и на человеческий, а не только ресурсный потенциал. На протяжении последнего десятилетия Агентство стратегических инициатив (Москва) пыталось внедрить стандарт инвестиционной деятельности в регионах, где одним из пунктов было создание региональных агентств по кластерному развитию, однако это также не привело к значимому росту кластеризации производства в результате административной поддержки, тем более к ее межрегиональным формам. И кластеризация, и агломерационные процессы на территории Сибири вследствие особенностей системы расселения могут проявляться в межрегиональном пространстве только в отдельных случаях.

Однако роль региональной власти, регионального сообщества в расширении горизонтальных связей с соседними регионами может быть весьма существенной, и не только в отношении «создания условий». Для этого необходимо провести анализ, отталкиваясь не от функций, а от проблем, которые должны и могут решаться именно функциями региональных правительств и общественных структур. Как показала практика, на межрегиональном уровне решаются проблемы не только отраслевого, но и территориального характера, обусловленные спецификой совместного положения ряда регионов, сходного набора ресурсов и активов региональных социально-экономических комплексов, в настоящее время решаемые через федеральный уровень, но требующие организованного сотрудничества заинтересованных субъектов РФ. Примером является охрана оз. Байкал и развитие Байкальской природной территории, где централизованный подход только через ФЦП не достигает желаемых результатов [14] и требует активного взаимодействия Иркутской области, Бурятии и Забайкальского края.

Среди подобных территориальных проблем, где необходимо горизонтальное сотрудничество между регионами, можно выделить три основные группы. Первая из них связана с характером использования природных ресурсов. Лесные, минеральные ресурсы, особенно топливно-энергетические, занимают обширные площади. Выше были упомянуты лесные пожары на территориях Красноярского края, Иркутской области и соседних регионов, которые вначале тушились регионами поодиночке, а затем пришлось бросить на тушение пожаров армию. Проблемы незаконных рубок, вывоза круглого леса тоже имеют межтерриториальный характер, и кооперации региональных властей в решении этих проблем не наблюдается. Использование крупных водных артерий, особенно при гидроэнергетическом строительстве, также затрагивает интересы нескольких субъектов Федерации из-за изменения уровней воды, затопления земель и других последствий.

Вторая группа проблем связана с ликвидацией экологических последствий, улучшением среды обитания. Наиболее типичный пример — проблема охраны оз. Байкал, которая решается на основе федеральных законов и решений, но напрямую затрагивает интересы трех субъектов РФ. Мы уже писали о сферах взаимодействия, необходимых для выполнения задач, которые могут решаться именно на межрегиональном уровне [15].

Третья группа проблем связана с сохранением человеческого потенциала в восточных регионах. Здесь спектр различных действий достаточно широк и во многих случаях пересекается с действиями других субъектов межрегионального взаимодействия. Так, развитие инновационной среды, кластеризация производства и поддержка формирования агломераций, рассматриваемые в большинстве работ по межрегиональным экономическим связям как создание более благоприятных условий для бизнеса, для региональных сообществ являются способами сохранения человеческого потенциала в условиях продолжающегося оттока населения из сибирских регионов. И региональные правительства могут объединять усилия по формированию научно-образовательных кластеров [16], связанности инновационных площадок для решения определенных производственных задач с крупными производственными структурами, т. е. стимулировать занятость людей со значительным интеллектуальным потенциалом и высоким уровнем требований к качеству рабочего места [17, 18].

Выявление способов решения выделенных проблем нерыночного характера, затрагивающих интересы нескольких регионов, возможно осуществлять на основе кейс-анализа информации по межрегиональному сотрудничеству в условиях правовой обособленности и самостоятельности субъектов федеративного государства с привлечением зарубежного опыта. В перечень таких кейсов в зарубежных странах входят, к примеру, проект гидроэнергетического строительства в долине Теннесси во времена «нового курса» Ф. Рузвельта, опыт восстановления экосистемы Великих озер в Северной Америке, система охраны водных ресурсов в Евросоюзе, сопровождавшаяся формированием новых механизмов регулирования или прямого управления процессами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сосредоточение основных полномочий законодательного, исполнительного и контрольного характера для решения перечисленных задач на федеральном уровне приводит к игнорированию интересов региональных сообществ, пассивному участию региональных властей в реализации совместных задач. Эти тенденции обусловили необходимость анализа практик отдельных снижений уровня принятия решений, существующей инфраструктуры взаимодействия и выявления возможностей расширения и становления новых институтов и механизмов, формирующих условия для совместного экономического и социального развития в регионах. Проблемы, решение которых может дать новый толчок горизонтальной интеграции усилий, должны иметь постоянный или долговременный характер, чтобы закрепить во времени функционирование новых институтов сотрудничества. При изменении экономической ситуации и развитии федерализма они дадут основу для распространения опыта и форм взаимодействия с изучаемых проблем территориального характера на другие сферы жизнедеятельности человека.

Работа выполнена в рамках проектов Института географии СО РАН (№ 0347-2016-0006) и Иркутского научного центра СО РАН (№ 0341-2016-0003).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Стратегия** пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-п [Электронный ресурс]. — static.government.ru/media/files/UVAIqUt-T08o60RktoOxl22JjAe7irNxc.pdf (дата обращения: 10.08.2019).
2. **Думчева Н.А.** Дальневосточная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия: ее роль в управлении социально-экономическими процессами в регионе // *Власть и управление на Востоке России.* — 2009. — № 2. — С. 64–71.
3. **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006. — 496 с.
4. **Мирзоев Р.С.** Межрегиональное экономическое взаимодействие в российском экономическом пространстве // *Вестн. Волгogr. гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Экология.* — 2011. — № 1. — С. 96–101.
5. **Резолюция** Всерос. науч.-практ. конф. «Межрегиональное взаимодействие и устойчивость российской экономики» — Казань 2016 г. // *Вестник экономики, права и социологии.* — 2016. — Т. 2, № 4. — С. 154–155.
6. **Орлова М.Н.** Значение межрегионального взаимодействия в экономическом развитии территорий // *Альманах современной науки и образования.* — 2012. — № 3. — С. 100–102.
7. **Махотаева М.Ю., Бакуменко О.А.** Межрегиональное отраслевое взаимодействие Псковской области: кластерный подход // *Сервис в России и за рубежом.* — 2017. — Т. 11, № 7. — С. 32–45.
8. **Лукин М.В., Рахимова Ю.М., Ткачев С.А.** Особенности организации межрегионального взаимодействия в контексте реализации концепции гармоничного сбалансированного развития регионов // *Вестн. Коми республиканской академии государственной службы и управления. Сер.: Теория и практика управления.* — 2014. — № 12. — С. 53–56.
9. **Буров М.П.** Межрегиональные государственные и общественные структуры как инструмент повышения эффективности экономического взаимодействия регионов: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2006. — 48 с.
10. **Стратегия** социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2009 № 2094-р. [Электронный ресурс]. — www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Strategy%20DVFO_2025.pdf (дата обращения: 10.08.2019).
11. **Дец И.А.** Освоение восточной России: история изучения и современные тенденции // *География и природные ресурсы.* — 2015. — № 1. — С. 17–21.
12. **Сысоева Н.М.** Институциональные проблемы Байкальского региона // *Регион: экономика и социология.* — 2013. — № 1. — С. 55–72.

13. **Тараканов М.А.** Иркутская область в системе экономического районирования Восточной Сибири // География и природ. ресурсы. — 2015. — № 1. — С. 185–192.
14. **Каульбарс А.А., Росляк Ю.В., Пегасов Е.В., Морохоева И.П.** Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы”, а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекший период 2018 года» // Бюл. Счетной палаты Российской Федерации. — 2018. — № 12. — С. 57–116.
15. **Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н.** Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири // ЭК. — 2019. — № 5. — С. 89–105.
16. **Томских А.А.** Трансграничные научно-образовательные структуры в глобальном, национальном и региональном развитии. — Новосибирск: Акад. изд-во «Гео», 2012. — 271 с.
17. **Руднева В.А.** Оценка потенциала реиндустриализации республик Восточной Сибири // Республики на Востоке России: траектории экономического, демографического и территориального развития. — Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2018. — 288 с.
18. **Serebrennikov E.N.** Expansion features of Irkutsk suburban areas' development. 2018 IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 190 (2018) 012063. — DOI: 10.1088/1755-1315/190/1/012063.

Поступила в редакцию 13.08.2019

Принята к публикации 09.09.2019