Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич, главный научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: buchvald@mail.ru

Существенное место в практике публичного управления в Российской Федерации принадлежит мезоуровню в рамках единой властно-управленческой вертикали. Традиционно этот уровень управления ассоциируется с макрорегионами, в которых сконцентрирован ряд субъектов Российской Федерации, не только географически близких друг другу, но и характеризующихся примерно равными природно-климатическими условиями, проблемами социально-экономического развития и др. В Российской Федерации с присущими ей исключительными пространственными параметрами и огромным внутренним разнообразием роль мезоуровня управления представляется особо значимой. Вне четко обозначенной роли макрорегионов невозможно осуществить переход к целостной системе стратегического планирования. До последнего времени, особенно в управленческом контексте, доминировало представление об аналогии макрорегионов с федеральными округами, которыми готовились стратегии своего развития. В связи с этим логичным виделось участие федеральных округов в формирующейся системе стратегического планирования в стране. Однако в законодательстве о стратегическом планировании роль участника такого планирования закреплена не за федеральными округами, а за макрорегионами. Обозначенные в Стратегии пространственного развития Российской Федерации эти макрорегионы лишь частично совпадают с федеральными округами. В результате для осуществления функции федеральных округов как участников системы стратегического планирования сложились определенные препятствия. Автор статьи ставит задачу выявить эти препятствия и указать пути их преодоления. Наделение округов полномочиями участников (субъектов) стратегического планирования заметно повысит роль стратегий макрорегионов как связующего звена между стратегированием на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Методы исследования базируются на анализе имеющейся нормативно-правовой базы по вопросам пространственного стратегического планирования, формирования мезоуровня такого планирования.

Автором внесены предложения, направленные на укрепление правовых и институциональных основ функционирования мезоуровня стратегического планирования как условия более полного согласования стратегий федерального и регионального уровня и повышения эффективности федеральной политики регионального развития в целом.

Ключевые слова: макрорегионы, межрегиональное взаимодействие, стратегическое планирование, субъекты Российской Федерации, федеральные округа.

Для цитирования: Бухвальд Е. М. Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 31—44. DOI: 10.12737/jrl.2020.028

Strategic Spatial Planning: Macro-Regions and Constituent Entities of the Russian Federation

E. M. BUKHVALD, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: buchvald@mail.ru

An important place in the practice of public administration in the Russian Federation belongs to the meso-level, acting within the framework of a single power-management vertical. Traditionally this level of administration is associated with macro-regions, which concentrates a number of constituent entities, not only geographically adjacent, but also characterized by approximately equal climatic conditions, problems of socio-economic development, etc. In a country like Russia, which has not only exceptional spatial parameters, but also great internal diversity, the role of meso-level governance is particularly important. Moreover, without a clearly defined role of macro-regions it's impossible to realize the transition to an integrated system of strategic planning. Until recently, especially within the management context, the idea of the analogy of macro-regions with federal districts dominates, which actually elaborate their own development strategies. In this regard, the participation of federal districts in the emerging system of strategic planning in the country also seems logical. However, legislation in force on strategic planning as participants of such planning are indicated as macro-regions, but not federal districts. Being numerated in the Strategy of spatial development of the Russian Federation, these macro-regions only partly coincide with federal districts. As a result, the realization of federal districts' function as a participant of strategic planning system meets definite obstacles. The task set by the author of this article is to identify obstacles to the inclusion of federal districts in the system of strategic planning and to indicate the possibility to overcome these obstacles. The study shows that empowering districts with the powers of participants (subjects) of such planning can significantly increase the role of macro-regional strategies as a link between the strategies at the federal and local levels.

The research methods are based on the analysis of the existing legal framework on spatial strategic planning and the formation of meso-level planning.

The author makes proposals concerning strengthening legal and institutional foundations of meso-level strategic planning as a condition for a more complete coordination of the federal and regional strategies and improving the efficiency of the federal policy on regional development as a whole.

Keywords: macroregions, interregional interaction, strategic planning, constituent entities of the Russian Federation, federal districts.

For citation: Bukhvald E. M. Strategic Spatial Planning: Macro-Regions and Constituent Entities of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 3, pp. 31—44. DOI: 10.12737/jrl.2020.028 (In Russ.)

Продолжительное время, потребовавшееся для разработки основного блока плановых документов, предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ), дало возможность критически осмыслить и логически протестировать многие важные положения этого законодательного акта. Хотя предусмотренный Законом № 172-ФЗ системообразующий центральный документ стратегического планирования — Стратегия социально-экономического развития

Российской Федерации — все еще отсутствует, уже сейчас очевидно, что в данный законодательный акт необходимо внести ряд изменений и дополнений. Эта необходимость во многом затрагивает те положения Закона № 172-ФЗ, которые регулируют мезоуровень (уровень макро-регионов) стратегического планирования и, в частности, место и роль в этом процессе таких его потенциальных участников, как федеральные округа (ФО) Российской Федерации.

Стратегии макрорегионов: востребованность усиливается. За последние 10—15 лет в практике соци-

ально-экономического стратегирования в Российской Федерации важное место заняли стратегии развития ФО. При всей проблемности их экономического содержания и правового статуса эти документы как бы восполняли нишу мезоуровня (т. е. промежуточного или связывающего уровня) в вертикали стратегического планирования в Российской Федерации — между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации. И в настоящее время эти документы по-прежнему играют заметную роль в определении перспектив хозяйственного и социального развития макрорегионов страны. Стратегии ФО, как и ранее, остаются важной основой для позиционирования ФО и входящих в них субъектов Федерации в едином народнохозяйственном комплексе, для развития экономических взаимодействий субъектов Федерации, в том числе через реализацию межрегиональных программ и наиболее значимых инвестиционных проектов. За названными стратегиями остается существенная роль в координации федерально-региональных взаимодействий в освоении и модернизации крупных территориально-производственных комплексов страны, в оказании содействия относительно менее развитым и депрессивным субъектам Федерации, в том числе через реализацию федеральных программ территориальной направленности. Практика прошедших десятилетий убедительно показала, что особая значимость социально-экономического стратегирования на уровне федерального округа обнаруживается именно тогда, когда в его пределах осуществляются крупномасштабные программы и проекты межрегионального характера.

Примером могут служить программы и проекты, осуществляемые на территории российского Дальнего Востока¹. Роль стратегии Дальнево-

сточного ФО состоит, в частности, в том, чтобы согласовать деятельность значительного числа различных программ, проектов и иных институтов развития (как федерального, так и регионального уровня), обеспечивающих ускоренный рост экономики субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона. В настоящее время в Дальневосточном ФО функционируют такие специализированные институты развития территории, как «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», «Корпорация развития Дальнего Востока», «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке», «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта». По состоянию на май 2019 г. в Дальневосточном ФО в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» создано 18 территорий опережающего социально-экономического развития².

Здесь также апробирован такой новый институт территориального развития, как «свободный порт» Владивосток³. Этот особый режим хозяйствования предполагается распространять в макрорегионе и далее (Ванино, Хабаровск и др.). Всего на территории Дальнего Востока в настоящее время реализуются 1597 инвестиционных проектов, для которых предоставляются различные меры государственной поддержки⁴. Очевидно, что эффективно использовать такое количество различных проектов и инсти-

---

номическая политика на Дальнем Востоке России: институты, инструменты, проблемы, решения. Хабаровск, 2018. С. 5—19.

² URL: <https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiya/>.

³ См. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

⁴ URL: <http://dfo.gov.ru/trutnev/3439/>.

---

¹ См.: Демьяненко А. Н. Об основных этапах стратегических решений в экономике российского Дальнего Востока // Новая эко-

тутов территориального развития без единого координирующего начала в виде стратегии для всего макрорегиона невозможно⁵.

Все это говорит о том, что в российских условиях эффективная реализация пространственной компоненты всей практики стратегического планирования невозможна вне разработки и согласованной реализации системы социально-экономических стратегий мезоуровня. Казалось бы, к этому нет никаких формальных препятствий, поскольку уровень стратегического планирования на уровне макрорегионов закреплён в Законе № 172-ФЗ. Однако ряд вопросов, касающихся методологической базы и процедурных основ подготовки подобных стратегий, определения их пространственных границ, а также путей их согласования со стратегиями федерального уровня и стратегиями отдельных субъектов Федерации, остается нерешённым.

Прежде всего следует акцентировать внимание на том, что действующие стратегии социально-экономического развития ФО России характеризуются существенными методологическими и содержательными различиями. Это также касается структурных особенностей этих документов, часто имеющих даже различные временные рамки. Правда, в значительной степени наличие таких расхождений можно объяснить отсутствием базовой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. По этой и иным причинам имеющиеся стратегии ФО России как практическая реализация мезоуровня социально-экономического стратегирования практически не обеспечивают

логической связи этого звена стратегического планирования с системой государственных и ведомственных программ — как федеральных, так и региональных; с текущей деятельностью и дальнейшими перспективами локализации федеральных институтов развития на территории субъектов данного ФО и проч. В последнее время обозначилась актуальность существенных корректировок этих стратегий, связанная с необходимостью отразить в них все аспекты участия входящих в ФО субъектов Федерации в реализации национальных проектов, осуществляемых на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В целом имеющиеся стратегии ФО зарекомендовали себя как достаточно консервативные документы, обладающие представительской функцией. Так, часто складывается ситуация, при которой стратегии развития ФО просто не успевают обновляться в соответствии с теми или иными новациями в социально-экономической политике государства, не согласуются в необходимой мере с новыми институтами и инструментам регионального «среза» этой политики. В результате в практике управления появляются некие паллиативы стратегий ФО. Например, в настоящее время предполагается подготовить национальную программу по развитию российского Дальнего Востока до 2025 г.⁶ Программа должна объединить мероприятия уже принятых национальных проектов и госпрограмм, согласовать долгосрочные отраслевые планы ведомств и инфраструктурных компаний, а также действующие стратегии развития всех дальневосточных регионов страны.

⁵ См.: Сосина И. А. Основные тенденции государственной региональной политики в Дальневосточном федеральном округе // Власть. 2015. № 4. С. 42—44; Минакир П. А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 7—17.

⁶ URL: <https://minvr.ru/press-center/news/18680/>.

Между тем такой документ стратегического планирования, как «национальная программа», в Законе № 172-ФЗ не предусмотрен. Соответственно, остаются вопросы, касающиеся связи подобной программы с другими, формально действующими документами стратегического планирования в федеральном округе. Например, это ранее принятая Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.⁷, а также государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (на данный момент обновлена на период до 2025 г.)

Однако наиболее существенной проблемой становления мезоуровня стратегического планирования следует считать неадекватное отражение в действующих стратегиях ФО широкого круга вопросов институционально-инструментального характера. Речь идет о том, что в настоящее время в этих документах перечисление функций целеполагания явно преобладает над изложением тех экономико-правовых механизмов и институтов, при помощи которых фиксируемые цели и задачи могли бы быть практически реализованы. Сказанное касается также отсутствия в данных стратегиях конкретной адресации относительно того, какой орган исполнительной власти федерального или регионального уровня и посредством каких инструментов государственного управления должен практически осуществлять те меры экономической, промышленной, инвестиционной, социальной и иной политики, которые необходимы для достижения зафиксированных в документе целевых показателей.

Анализ стратегий ФО также указывает и на отсутствие в них разделов, определяющих объемы и источ-

ники ресурсов, формирующих их финансовое обеспечение. Между тем в настоящее время практически все субъекты Федерации в силу значительной дотационной зависимости, как и зависимости от иных источников поступления средств из федерального бюджета, сталкиваются с серьезными трудностями при необходимости определить и тем более гарантировать себе те финансовые ресурсы, которые будут достаточны для практической реализации их стратегий развития, особенно в долгосрочной перспективе. Несмотря на это, субъекты Федерации все же пытаются увязать свои стратегии с формированием и расходованием средств регионального бюджета. Что касается ФО, то они не являются самостоятельным уровнем бюджетной системы страны и «собственными» бюджетами не располагают. В результате «финансовый блок» в подобных стратегиях либо вообще выпадает, либо представлен номинально.

Это связано с тем, что для финансово-экономического обеспечения своих стратегий ФО могут рассчитывать лишь на интеграцию части финансовых ресурсов, предусмотренных в соответствующих разделах региональных бюджетов, на ресурсы предположительного софинансирования инвестиционных проектов в регионах данного ФО из различных федеральных программ или на иной источник поступления средств из федерального бюджета. Это касается, в частности, также поступления средств в виде софинансирования деятельности различных федеральных институтов развития (особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) и проч.). Федеральный центр не располагает долговременной программой локализации этих институтов и поэтому данный круг вопросов не может найти отражение в стратегиях субфедерального уровня. Это также касается и вопроса о возмож-

⁷ См. распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

ных мерах федеральной поддержки инициатив субъектов Федерации по созданию различных институтов развития регионального уровня (региональные ОЭЗ; промышленные и индустриальные парки и проч.). Особый «территориальный срез» итоговой локализации расходной части федерального бюджета не отслеживается и тем более каким-либо образом не планируется, что является серьезной проблемой для всех субфедеральных звеньев практики стратегического планирования.

Проблема становления и практической реализации мезоуровня стратегического планирования осложняется необходимостью взаимодействия стратегий макрорегионов с системой государственных программ, включенных в блок «Сбалансированное региональное развитие». Суть этой проблемы в том, что одним стратегиям макрорегионов полностью или частично соответствуют федеральные государственные программы территориальной направленности, в то время как другие макрорегионы этим инструментом поддержки и заключенными в нем ресурсами не располагают. Помимо этого, два ФО России курируются федеральными министерствами (Дальний Восток и Арктические регионы; Северный Кавказ). Остальные ФО страны такими возможностями прямого финансового и иного взаимодействия со специализированными федеральными органами исполнительной власти, в том числе в процессе стратегирования своего социально-экономического развития, не обладают. Соответственно, некоторые регионы имеют адресные государственные программы (например, регионы Южного ФО, Калининградская область), тогда как другие регионы на такие формы поддержки своего развития рассчитывать не могут.

Федеральные округа как субъекты управления. В настоящее время практика государственного управления продолжает сталки-

ваться с отсутствием достаточной определенности в нормативно-правовом регулировании статуса и целевой функции социально-экономических стратегий мезоуровня. Это в полной мере характерно и для трактовки этого вопроса в Законе № 172-ФЗ. Некоторая неопределенность касается как источника документов стратегического планирования на мезоуровне, так и их соотношения с уже сложившейся практикой подготовки стратегий социально-экономического развития ФО.

Эти округа были созданы в 2000 г. на основе Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Можно сказать, что в данном случае в правовом отношении оформлялось появление двух новых институтов в системе государственной власти, а именно: полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и, соответственно, федеральных округов⁸. Но специфика этих новых институций государственного управления в Российской Федерации изначально состояла в том, что округам в лице полномочных представителей не придавались четко очерченные управленческие функции. Это, в свою очередь, предопределило и характер всего круга научных исследований по проблематике федеральных округов России. Их особенность состояла и состоит в том, что работ, затрагивающих экономические, социальные, экологические и иные проблемы в преде-

---

⁸ См., например: *Пройдакова В. Е.* К вопросу об организационно-правовых основах обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Региональная экономика. 2013. № 15. С. 9—13; *Ерохина Е. В.* Процесс создания в современной России системы федеральных округов // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 26 (329). С. 20—33.

лах отдельных ФО России, имеется достаточно много. Однако исследований, раскрывающих особенности правового статуса ФО, их экономические функции, а также их место и роль в действующей вертикали государственного управления, в том числе управления социально-экономическим развитием территорий, очень мало. В указанных работах объектом исследования выступают преимущественно отдельные социально-экономические аспекты функционирования ФО, а не ключевые проблемы их участия в процессах управления на субфедеральном уровне⁹.

Как отмечено в вышеназванном Указе Президента РФ, полномочный представитель в том или ином ФО совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ разрабатывает программы социально-экономического развития территорий, находящихся в пределах данного ФО. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации в основном возникли в 1990-х гг. как дополнительный фактор поддержания и развития единого экономического пространства Российской Федерации и как инструмент активизации интеграционных процессов на российском экономическом простран-

стве на качественно новой, рыночной основе. Правовые и организационные основы деятельности этих ассоциаций получили отражение в Федеральном законе от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». В Законе (ст. 3) в качестве одного из принципов деятельности ассоциаций была выделена координация «действий по разработке и реализации социально-экономических программ» субъектов Федерации, а в качестве одной из главных задач ассоциаций (ст. 4) — разностороннее обеспечение взаимодействия регионов по их экономическому, научно-техническому и социальному развитию регионов.

Но уже в конце первого десятилетия XXI в. значимость указанных ассоциаций как фактора межрегионального экономического взаимодействия и развития кооперационных процессов стала менее заметной¹⁰. Благодаря целенаправленным усилиям федерального центра разного рода препятствия к свободным межрегиональным экономическим обменам были устранены. В результате единое экономическое пространство Российской Федерации полностью утвердило себя как естественная основа всех процессов хозяйствования и управления в стране.

Но при этом в мезоуровне управления сложилась противоречивая ситуация: деятельность федеральных округов, которая так и не получила законодательной базы, постоянно расширялась по кругу своих функций и становилась все более значимой как с регулятивной, так и с контрольной точек зрения. В то же время деятельность ассоциаций экономического взаимодействия субъ-

⁹ См.: Литвинцева Г. П., Лисицин А. Е. Оценка социально-экономического потенциала регионов Сибирского федерального округа // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 114—121; Трофимова Н. В. Структурные сдвиги в региональных экономиках Российской Федерации // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. № 4 (142). С. 50—54; Коваленко Е. Г., Полушкина Т. М. Концептуальные подходы к государственному регулированию пространственного развития России // Вестник Нижегородского государственного инженерно-экономического института. 2019. № 4 (95). С. 14—27.

¹⁰ См.: Тимофеев П. Т. Региональная политика государства: некоторые проблемы разработки и реализации // Социология власти. 2010. № 8. С. 6—17.

ектов Федерации, формально опирающаяся на «собственную» законодательную базу, стала менее весомой и практически не столь заметной.

В связи с этим положение Указа Президента РФ № 849 о том, что полномочный представитель Президента РФ разрабатывает программы развития территорий совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов в современных условиях, нуждается в уточнении. Во-первых, в настоящее время можно говорить о том, что полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе участвует в подготовке указанных программ и обеспечивает их согласованность, но непосредственно их разработчиком не выступает. Во-вторых, совместная работа полномочного представителя Президента РФ с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ над программами развития территорий в данном случае может констатироваться лишь как один из возможных вариантов решения этой задачи, а не как обязательный алгоритм осуществления этой деятельности.

Полагаем, в нынешних условиях эффективное функционирование «вертикали» стратегического планирования по-прежнему предполагает наличие управленческого мезоуровня, решающего задачи стратегирования на основе соответствующего круга полномочий и ресурсов. Однако, как было отмечено выше, действующая редакция Закона № 172-ФЗ регулирует вопрос о содержании, функциях и субъекте мезоуровня стратегического планирования весьма неопределенно. Данный законодательный акт не оперирует понятием федерального округа. Это можно объяснить тем, что формально ФО не относятся к системе органов исполнительной власти в Российской Федерации. Применительно к мезоуровню стратегического плани-

рования Закон использует понятие макрорегиона, который определен как самостоятельный участник такого планирования.

Под *макрорегионом* Закон (ст. 3) понимает часть территории Российской Федерации, включающую территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. При этом ст. 11 Закона трактует стратегии социально-экономического развития макрорегионов как документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. В статье 21 Закона определяются процедуры формирования стратегий макрорегионов.

Кроме того, имеется правительственный документ, регулирующий правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹¹. Однако поскольку в настоящее время практика разработки и реализации стратегий макрорегионов (а не федеральных округов) находится на «нулевом» уровне, придавать особое значение этому документу не приходится.

Положения Закона № 172-ФЗ в отношении стратегий макрорегионов по-прежнему вызывают у экспертов определенные вопросы¹². В частности, положения Закона не конкретизируют в достаточной мере ис-

¹¹ См. постановление Правительства РФ от 23 января 2016 г. № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов».

¹² См.: Селимханов З. Генезис макрорегиона в системе государственного управления // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 2. № 6. С. 60—64.

ходную логику разработки стратегий развития макрорегионов. Так, не ясно, формируются ли эти стратегии как базовый документ, определяющий ключевые параметры для документов стратегического планирования, принимаемых на уровне субъектов Федерации, или, напротив: стратегия макрорегионов разрабатывается в процессе технического суммирования основных положений стратегий субъектов Федерации с дополнением документа кругом вопросов, касающихся проблем и перспектив социально-экономической ситуации во всех регионах данного ФО в целом. Анализ имеющихся стратегий ФО не дает однозначного ответа на этот вопрос. Это связано с тем, что указанные документы не содержат вводных положений, позиционирующих их либо как интегратора целей и задач, изложенных в стратегиях соответствующего круга субъектов Федерации, либо как некоего вводного или директивного документа по отношению к структуре и фактическому содержанию этих стратегий.

Такой документ Правительства РФ, как Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации¹³, подчеркивает, что указанная стратегия должна включать состав макрорегионов на территории Российской Федерации. Федеральные округа в этом документе, как и в Законе № 172-ФЗ, не упоминаются. Однако другой документ, также имеющий принципиальное значение для разработки Стратегии пространственного развития, а именно Основы государственной политики регионального развития¹⁴, понятие федерального округа активно использует. В документе подчеркивается, что для достижения целей по-

литики регионального развития необходимо решение такой задачи, как утверждение на период до 2025 г. в целях социально-экономического развития макрорегионов (в границах федеральных округов, предусмотренных при необходимости возможность изменения этих границ) программ территориального развития, обеспечивающих взаимосвязь государственных программ Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, в данном документе применительно к мезоуровню стратегического планирования говорится уже не о стратегиях макрорегионов и (или) федеральных округов, а только об их программах территориального развития, что может иметь различную интерпретацию. Что получилось в итоге?

В официально принятом варианте Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁵ фигурируют и федеральные округа, и макрорегионы. Только часть макрорегионов в этом документе совпадает с действующими ФО. Некоторые макрорегионы выглядят как «новодел» в практике экономического районирования страны, например Ангаро-Енисейский макрорегион, включающий Республику Тыва, Республику Хакасия, Красноярский край, Иркутскую область. Однако что конкретно будут означать эти институциональные новации для практики государственного управления и стратегирования пространственного развития страны, пока сказать сложно.

Как отмечали российские исследователи, «основными опорными элементами пространственного развития России будут являться макрорегионы. При этом фактически речь идет о некой трансформации системы организации пространства, так как нынешнее деление страны на 8 федеральных округов должно совместиться или же заместиться

¹³ Утв. постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870.

¹⁴ Утв. Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

12 предусмотренными в стратегии макрорегионами. Однако как будут управляться данные макрорегионы и разделяться полномочия с округами — пока не ясно»¹⁶.

Все это говорит о том, что практическое задействование мезоуровня стратегического планирования в Российской Федерации пока сталкивается со многими нерешенными вопросами. Так, нет определенности с тем, будут ли в стратегировании пространственного развития макрорегионы страны так или иначе ассоциироваться с федеральными округами, или это будет еще один, полностью самостоятельный «срез» территориальной структуризации российской экономики и систем управления ею. Что касается изменения границ ФО, то фактически оно уже произошло, когда два субъекта Федерации (Республика Бурятия и Забайкальский край) были переданы в Дальневосточный ФО. То есть оперативно регулировать региональный состав ФО возможно, и это при всех издержках более целесообразно, нежели формировать и поддерживать два параллельных института стратегического планирования на мезоуровне.

Какой выход из этой сложной ситуации нам представляется наиболее целесообразным? На наш взгляд, прежде всего следует исходить из того, что любая практика стратегического планирования в своем предвидении будущего не только использует фактор целеполагания, не только обеспечивает необходимый объем привлекаемых экономических ресурсов, но и опирается на уже сложившиеся тенденции развития регионального экономического звена, на определенную систему межрегиональных связей и хозяйственных взаимодействий. В теории

планирования еще со времен подготовки первого пятилетнего плана такой подход трактуется как сочетание телеологического и генетического методов в планировании¹⁷.

Полагаем, что полностью — в экономическом и правовом отношении — разделить понятия «макрорегион» и «федеральный округ» означало бы потерять ту принципиально важную базу устойчивого функционирования мезоуровня в вертикали стратегического планирования, которая на данный момент накоплена в виде опыта разработки и реализации стратегий социально-экономического развития ФО. Чем тогда можно объяснить, что в нормативных правовых документах, так или иначе регулирующих вопросы стратегического планирования, допускается неопределенность и даже двойственность в трактовке мезоуровня этого планирования? Скорее всего, полное отождествление макрорегионов с федеральными округами закономерно должно актуализировать вопрос о законодательном закреплении роли ФО и, соответственно, полномочных представителей Президента РФ и их администраций как полноправных участников (субъектов) системы стратегического планирования. Однако на сегодняшней правовой базе, не содержащей законодательного регулирования института ФО и полномочных представителей Президента РФ, подобное позиционирование ФО в системе стратегического планирования практически невозможно.

Видимо, именно поэтому в соответствии с Законом № 172-ФЗ стратегия развития макрорегиона — это документ стратегического планирования федерального уровня. Соответственно, разработка стратегии развития макрорегиона, как следует из Закона, должна обеспечи-

¹⁶ Кожевников С. А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. Вып. 3 (48). С. 4.

¹⁷ См.: Бухвальд Е. М., Погребинская В. А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4 (76). С. 21—36.

ваться неким федеральным органом исполнительной власти, а не осуществляться тем или иным образом в субфедеральном звене управления. На федеральном уровне исполнительной власти речь, согласно Закону, идет об органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. Однако такого четко специализированного федерального органа исполнительной власти (после ликвидации Минрегиона России) в стране сейчас нет.

В связи с этим более целесообразно формировать стратегии макрорегионов на уровне самих макрорегионов, хотя и при обязательном утверждении таких стратегий Правительством РФ. Однако подготовкой того или иного стратегического документа процесс стратегического планирования не завершается: стратегии макрорегионов, как и все иные стратегии, надо еще и практически осуществлять. Значит, необходимо координировать действия всех участников реализации соответствующей стратегии, постоянно мониторить ход ее выполнения, вносить и практически осуществлять предложения по оперативной корректировке тех или иных параметров и инструментальной базы стратегического документа и проч. Эффективно осуществлять все эти функции только из Москвы, вне непосредственных «акторов» мезоуровня стратегического планирования, просто невозможно.

Соответственно, как мы полагаем, с позиции качественной подготовки и продуктивной реализации стратегии развития макрорегионов в плане субъекта управления не могут быть ориентированы лишь на тот или иной федеральный орган исполнительной власти. В противном случае эти стратегии неизбежно будут по-прежнему но-

ситься во многом иллюстративный, даже формальный характер. Мезоуровень стратегического планирования в российской экономике должен иметь самостоятельного субъекта управления, располагающего для этого достаточными полномочиями, экономическими ресурсами, кадровой и информационной базой, а также специализированными институтами развития территорий и проч. И здесь любая альтернатива федеральному округу как субъекту стратегического планирования неизбежно приведет к неоправданному нарастанию бюрократических структур на местах, к рассогласованности действий всех участников такого планирования и т. д.

Необходимость подобных продвижений в формировании институтов стратегического планирования уже нашла определенное понимание. Это, в частности, подтверждают предложения, касающиеся основных направлений обновления Стратегии развития Северо-Западного ФО¹⁸. По мнению авторов данного документа, всю систему стратегического планирования на мезоуровне в лице ФО необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Для этого прежде всего важно законодательно закрепить статус федерального округа как самостоятельного субъекта стратегического планирования.

Социально-экономические особенности каждого ФО, несомненно, требуют выделения для него особых приоритетов и целей развития. Именно это и делает обоснованным аналогию макрорегиона с федераль-

---

¹⁸ Концепция актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года в свете указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596—606 и принятого законодательства о стратегическом планировании. URL: <http://szfo.gov.ru/press/pubs/15/>.

ным округом и, соответственно, осуществление на этом уровне полноценного стратегического планирования. При этом методологически и концептуально стратегия (социально-экономического развития макрорегиона ФО) должна отличаться от документов стратегического планирования субъектов Федерации и не сводиться к их механическому суммированию. Стратегия федерального округа — макрорегиона прежде всего должна закреплять доминирующий вектор развития межрегиональных экономических взаимодействий, т. е. как бы выполнять роль программы координации действий всех субъектов Федерации как на стадии разработки, так и на стадии реализации подготовленных ими стратегических планов.

Как отмечается в рассматриваемом документе Северо-Западного ФО, в ходе работы по актуализации Стратегии этого округа целесообразно пересмотреть структуру данного документа. В частности, признано необходимым отказаться от традиционного для документов подобного рода преимущественно отраслевого «среза» структуризации; отойти от преобладающего внимания к вопросу о территориальном размещении производительных сил. Соответственно, основной акцент в стратегии ФО должен быть сделан на достижении пропорциональности развития хозяйственных комплексов макрорегиона, а также на опережающем развитии социально значимых секторов экономики макрорегиона в целом. Стратегия ФО также должна указывать на конкретные ориентиры преодоления межрегиональной экономической дифференциации регионов ФО прежде всего за счет активизации межрегиональных экономических взаимодействий, стимулирования и поддержки межрегиональных инвестиционных проектов, касающихся как развития инфраструктуры, так и реального сектора экономики и проч. В стратегическом документе ФО обязательно

должен присутствовать круг вопросов, касающихся механизма реализации стратегии на основе координации и взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, частного бизнеса и общественных институтов.

За счет каких правовых новаций федеральные округа в современных условиях способны закрепить за собой роль полноценного участника системы стратегического планирования? Здесь возможны несколько подходов, но в любом случае основой их практического осуществления может послужить только принятие федерального закона «О федеральных округах в Российской Федерации». При этом один из возможных вариантов утверждения ФО в роли юридически правомочного субъекта стратегического планирования может быть реализован на основе механизма делегированных полномочий. Однако подобный вариант позиционирования ФО в качестве субъектов стратегического планирования неизбежно столкнется со значительными экономическими и институциональными сложностями.

Наиболее реалистичным вариантом решения данной проблемы видится создание специального федерального органа исполнительной власти — Федерального агентства по стратегическому планированию, подчиненного непосредственно Президенту РФ¹⁹. Подобные предложения уже неоднократно высказывались в научных и экспертных кругах страны²⁰. Сторонники учреждения такого органа обосновывают свою позицию важностью преодоления постоянной несогласованно-

¹⁹ Особая Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР по перспективному планированию существовала в СССР в период 1955—1957 гг.

²⁰ См.: Кузык Б. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. 2014. № 2. С. 28.

сти и даже противоречивости позиций ключевых экономических ведомств по вопросам стратегирования социально-экономического развития страны. Не рассматривая значимость этого аргумента в принципе, заметим лишь, что создание такого федерального органа исполнительной власти, в частности, за счет учреждения его уполномоченных структур на уровне ФО могло бы положительно сказаться на эффективности функционирования мезоуровня стратегического планирования. При этом сохранение «локально-территориального» блока федеральных органов исполнительной власти стало бы в этом случае излишним.

Полагаем, что в Положении о таком федеральном агентстве могло бы быть зафиксировано, что формируемые им межтерриториальные органы не только структурируются в разрезе действующих ФО (макрорегионов) страны, но и непосредственно работают под контролем полномочных представителей Президента РФ в ФО. Законом также может быть решен вопрос о формировании на уровне ФО специального фонда развития макрорегиона для финансирования наибо-

лее значимых межрегиональных инвестиционных проектов. Подобный фонд мог бы формироваться как за счет отчислений из бюджетов субъектов Федерации данного ФО, так и за счет целевых субсидий из федерального бюджета.

Итак, утверждение в Российской Федерации эффективно функционирующей системы стратегического планирования предполагает обязательное наличие ее мезоуровня и, соответственно, полноценное участие в ней такого субъекта управления, как федеральные округа. Правовой базой деятельности этих субъектов стратегического планирования должны стать будущий федеральный закон «О федеральных округах в Российской Федерации», а также соответствующий блок поправок в действующий Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В этом законодательном акте должно содержаться прямое указание на федеральный округ как конкретный субъект (участник) стратегического планирования, а также должны быть обозначены основные принципы формирования, реализации и мониторинга социально-экономических стратегий для макрорегионов России.

Библиографический список

- Бухвальд Е. М., Погребинская В. А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // *Федерализм*. 2014. № 4 (76).
- Демьяненко А. Н. Об основных этапах стратегических решений в экономике российского Дальнего Востока // *Новая экономическая политика на Дальнем Востоке России: институты, инструменты, проблемы, решения*. Хабаровск, 2018.
- Ерохина Е. В. Процесс создания в современной России системы федеральных округов // *Экономический анализ: теория и практика*. 2013. № 26 (329).
- Коваленко Е. Г., Полущкина Т. М. Концептуальные подходы к государственному регулированию пространственного развития России // *Вестник Нижегородского государственного инженерно-экономического института*. 2019. № 4 (95).
- Кожевников С. А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // *Вопросы территориального развития*. 2019. Вып. 3 (48).
- Кузык Б. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // *Экономические стратегии*. 2014. № 2.
- Литвинцева Г. П., Лисицин А. Е. Оценка социально-экономического потенциала регионов Сибирского федерального округа // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2.
- Минакир П. А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 1.

Пройдакова В. Е. К вопросу об организационно-правовых основах обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Региональная экономика. 2013. № 15.

Селимханов З. Генезис макрорегиона в системе государственного управления // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 2. № 6.

Сосина И. А. Основные тенденции государственной региональной политики в Дальневосточном федеральном округе // Власть. 2015. № 4.

Тимофеев П. Т. Региональная политика государства: некоторые проблемы разработки и реализации // Социология власти. 2010. № 8.

Трофимова Н. В. Структурные сдвиги в региональных экономиках Российской Федерации // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. № 4 (142).

References

Bukhval'd E. M., Pogrebinskaya V. A. Strategic planning in Russia: historical experience and realities of the economy. *Federalizm*, 2014, no. 4 (76). (In Russ.)

Dem'yanenko A. N. On the main stages of strategic decisions in the economy of the Russian Far East. In *New economic policy in the Russian Far East: institutions, tools, problems, solutions*. Khabarovsk, 2018. Pp. 5—19. (In Russ.)

Erokhina E. V. The process of creating a system of federal districts in modern Russia. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*, 2013, no. 26 (329). (In Russ.)

Kovalenko E. G., Polushkina T. M. Conceptual approaches to the state regulation of spatial development of Russia. *Vestnik Nizhegorodskogo gosudarstvennogo inzhenerno-ekonomicheskogo instituta*, 2019, no. 4 (95). (In Russ.)

Kozhevnikov S. A. Strategy of spatial development of the Russian Federation and prospects of transformation of the Russian space. *Voprosy territorial'nogo razvitiya*, 2019, iss. 3 (48). (In Russ.)

Kuzyk B. On the formation of a system of strategic management of modernization and development of the Russian economy. *Ekonomicheskie strategii*, 2014, no. 2. (In Russ.)

Litvintseva G. P., Lisitsin A. E. The assessment of the socio-economic potential of the regions of the Siberian federal district. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2018, no. 2. (In Russ.)

Minakir P. A. Far Eastern institutional innovations: the imitation of a new stage. *Prostranstvennaya Ekonomika*, 2019, vol. 15, no. 1. (In Russ.)

Proydakova V. E. On the issue of organizational and legal basics for the ensuring the activities of authorized representatives of the President of the Russian Federation in federal districts. *Regional'naya ekonomika*, 2013, no. 15. (In Russ.)

Selimkhanov Z. Genesis of the macroregion within the system of state administration. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, 2018, vol. 2, no. 6. (In Russ.)

Sosina I. A. The main trends of state regional policy in the Far Eastern Federal district. *Vlast'*, 2015, no. 4, pp. 42—44. (In Russ.)

Timofeev P. T. Regional policy of the state: some problems of development and implementation. *Sotsiologiya vlasti*, 2010, no. 8. (In Russ.)

Trofimova N. V. Structural shifts in regional economies of the Russian Federation. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskiy zhurnal*, 2018, no. 4 (142). (In Russ.)