

## ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИКЕ

© 2019 Валентик Ольга Николаевна

научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук, Россия, Москва

Стратегия пространственного развития Российской Федерации, даже появившись со значительным опозданием по сравнению со сроками, которые задавались 172-м федеральным законом по стратегическому планированию, в итоге предложила достаточно узкий круг новых институтов и инструментов политики пространственного регулирования. Но и те новые институции, которые фактически обозначены в законе, нуждаются в серьезной конкретизации. Это в полной мере относится к такой новации, как геостратегические территории.

*Ключевые слова: стратегическое планирование, пространственное развитие, геостратегические территории, регионы России; институты развития*

Длительный период работы над Стратегией пространственного развития Российской Федерации (СПР) [8] во многом реанимировал интерес к проблеме типизации российских регионов и отдельных территорий как объектов федеральной политики регионального развития. Это связано с тем, что два нормативно-правовых документа, которые изначально предопределяли ключевые моменты этой стратегии, а именно 870-е Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. и Указ Президента РФ № 13 от 16 января 1917 г., ориентировали осуществление федеральной политики регионального развития на основе типизации субъектов Федерации и отдельных поселений.

Однако на деле реализовать эту установку, особенно в отношении российских регионов, не удалось. Здесь можно выделить две причины. Во-первых, отсутствие убедительной для регионов и муниципалитетов методологии такой типизации субъектов Федерации и/или муниципальных образований. Во-вторых, что касается уже только субъектов Федерации, явно сказывается то, что над умами политиков и экспертов продолжает «витать дух» 5-й статьи Конституции РФ, фиксирующей равноправие субъектов Федерации во взаимоотношении с федеральными органами власти, что, якобы, несовместимо с методами адресной политики регионального развития, основанной на типизации субъектов Федерации. В итоге любой вариант типизации регионов и/или муниципальных образований не только часто рассматривается как имеющий нелегитимный характер, но и по-прежнему встре-

чает определенное противодействие, поскольку на местах сохраняется опасение того, что та или иная типизация поставит определенный круг регионов и территорий в неравное, невыгодное положение по сравнению с другими.

В итоге в принятом варианте СПР идея названной типизации представлена в достаточно ограниченном виде. Так, в отношении регионов все свелось к выделению особого круга так называемых «геостратегических территорий». Согласно СПР, «геостратегическая территория Российской Федерации» — территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности». Однако это определение, которое, по сути ничего не объясняет. Едва ли вообще можно назвать какой-то регион России, который не имел бы существенного значения для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, для территориальной целостности и безопасности страны, а также не характеризовался бы специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности [5].

В СПР представлено типа геостратегических территорий: а) приоритетные геостратегические территории и б) приграничные геостратегические территории. И те, и другие представлены в СПР исчерпывающим («закрытым») списком. Так, приоритетные геостратегические

территории — это субъекты Федерации, характеризующиеся эксклавным положением (Республика Крым, Севастополь, Калининградская область); а также субъекты Федерации, расположенные на Северном Кавказе, на Дальнем Востоке и в Арктической зоне РФ (зона может охватывать как целые субъекты Федерации, так и их отдельные районы). Всего в перечне «приоритетных» значится 25 субъектов Федерации. Приграничные геостратегические территории включают в себя 22 субъекта Федерации. Таким образом, согласно СПР, в круг геостратегических попало 47 субъектов Федерации (более половины их общего числа; без повторов, поскольку часть приоритетных территорий одновременно являются и приграничными, например, в регионе Дальнего Востока и Северного Кавказа).

Категория «приоритетных территорий» не является новацией со стороны принятой СПР. В 2017 г. были внесены изменения в такой документ, как «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Здесь отмечается, что под приоритетными понимаются территории тех субъектов Российской Федерации, на которых реализуются государственные программы, включенные в раздел IV «Сбалансированное региональное развитие» перечня государственных программ Российской Федерации.

В настоящее время этот блок государственных программ входит 6 программ, в том числе, 5 «территориально-привязанных» программ («Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»; «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»; «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года»; «Социально-экономическое развитие Калининградской области») и 1 программа общегосударственного характера («Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»). Получается, что выделение этого сегмента «геостратегических» территорий в СПР ничего нового в государственной политике регионального развития не образует, но, во всяком случае, сам механизм государственной поддержки развития этих территорий имеет вполне определенную программную основу. Напротив, что

касается такого сегмента «геостратегических» территорий, как приграничные территории, то никакого адресного механизма их включения в «орбиту» государственной политики регионального развития в СПР не обозначено. Не ясно даже то, являются ли приграничные территории также и приоритетными, в частности, в плане темпов их социально-экономического развития, по сравнению с иными, не приграничными территориями. Если приграничные территории не являются территориями приоритетного развития, то в чем тогда смысл их выделения в качестве геостратегических, т.е. как особых объектов политики государственного регулирования [2]?

Хотя СПР, согласно 172-му ФЗ [9], должна представлять собой «рабочую основу» для государственной политики регионального развития, данный в ней институт геостратегических территорий с точки зрения его интерпретации в системе практических мер такой политики вызывает немало сомнений. Их можно сгруппировать по двум основным направлениям: вопросы общеметодологического характера и вопросы, касающиеся институционально-инструментального обеспечения данного вектора государственной политики регионального развития.

В первом случае остается неясным: что практически означает приоритетность территории? Приоритетность по сравнению с кем или чем имеется в виду? Мыслима ли вообще реализация принципа приоритетности в государственной политике регионального развития при условии, что объекты приоритетного развития составляют более половины общего числа российских регионов? Нельзя не согласиться с П.А. Минакиром, который отметил, что «геостратегические территории» можно было бы считать объектами пространственного стратегирования, «если бы они не занимали едва ли половину всей площади РФ». В результате получается ситуация, когда для этого направления «реального объекта стратегического планирования просто не существует» [3].

Необходимо также определить с тем, что в данном случае ожидает регионы, оказавшиеся за пределом круга «приоритетных»? Соответственно, возникает и вопрос относительно того, как скажется политика регионального развития, основанная на разделении субъектов Федерации на «приоритетные» и «не приоритетные», на решении такой важной задачи как позитивное

сокращение межрегиональной экономической дифференциации [7]. СПР, декларируя (правда, без количественных аргументов) определенное продвижение в направлении сокращения этой дифференциации, тем не менее, ставит такую задачу, как «сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий». Более того, при интерпретации возможных сценариев реализации СПР документ связывает приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития именно со снижением различий между субъектами Федерации по основным социально-экономическим показателям. Однако на деле использованная в СПР типизация субъектов Федерации практической нацеленности на решение этой задачи государственной политики регионального развития не обнаруживает.

Много вопросов вызывает и институционально-инструментальный «срез» политики регионального развития, основанной на выделении системы геостратегических территорий. Формально выделенный в СПР круг геостратегических территорий охватывает самые различные по природно-географическим, социально-экономическим и иным характеристикам. Особенно это относится к кругу приграничных субъектов Российской Федерации. При таком подходе трудно добиться реализации принципа адресной политики регионального развития со стороны федерального центра. Подобная ситуация стала закономерным результатом того, что методологически принцип выделения (типизации) данных территорий носит чисто географический, а не экономический характер.

Однако в целом можно предположить, что регионы, попавшие в круг «геостратегических территорий» выступают мезоуровнем концепции «точек» или «центров» опережающего развития», которые в поселенческом разрезе также наличествуют в действующей версии СПР. Однако перечень «центров опережающего развития», представленный в СПР, сформирован по совершенно иному признаку (численность населения поселений и их потенциальный вклад в ВВП страны), который с делением регионов на геостратегические и иные не пересекается. При этом система институтов и инструментов, при помощи которых эти центры должны стать объектами государственной политики простран-

ственного регулирования, выглядит столь же неопределенно, как и в отношении приграничных геостратегических регионов.

В действующей практике государственно-го управления есть примеры, когда специально выделенная группа регионов целостно обрамляется системой институтов и инструментов государственной политики. В частности, такая ситуация складывается в регионах российского Дальнего Востока. Так, на данный момент в этом макрорегионе действуют такие специализированные институты развития территории, как АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона (100%-й акционер — ВЭБ); АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (100%-й акционер — Правительство РФ, а основная функция — управление территориями опережающего развития); АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке (учредитель — Правительство РФ); АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» (учредитель — Правительство РФ).

По состоянию на май 2019 г. в данном макрорегионе созданы 18 территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). В макрорегионе апробирован новый для российской экономики институт развития — «свободный порт» Владивосток. Этот особый режим хозяйствования предполагается распространять в макрорегионе и далее (Ванино, Хабаровск и др.). Всего на территории Дальнего Востока в настоящее время реализуется 1597 инвестиционных проектов, для которых предоставляются различные меры государственной поддержки. Однако такой пример системности в использовании институтов и инструментов государственной политики развития геостратегической территории уникален и не во всем рационален и эффективен [4]. Этот опыт представляет собой, скорее, исключение, доказывающее общее правило отсутствия в СПР стратегического видения государственной политики в отношении геостратегических территорий, тем более, с учетом присущих им природно-географических, социально-экономических и иных особенностей.

Проведенное исследование позволяет сформулировать некоторые выводы.

1. Для целей государственной политики регионального развития выделяемые в СПР блоки геостратегических территорий должны быть представлены детализовано, на основе их

определенной типизации [6]. Кроме того, и сам принцип «геостратегичности» должен получить экономическое, социально-политическое или какое-то иное обоснование. Нуждается в уточнении смысл и практические последствия принципа «приоритетности». Сейчас же складывается ситуация определения «по кругу»: приоритетными полагаются территории (регионы), включенные в соответствующий блок государственных программ, а программы формируются в отношении регионов, которые считаются приоритетными.

2. Должен быть уточнен и детализирован круг институтов и инструментов государственной политики регионального развития, используемых для развития геостратегических территорий, особенно по блоку приграничных территорий. По нашему мнению, этот акцент в государственной политике регионального развития должен быть реализован отдельным блоком в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт».

3. Принципы и практические методы государственной политики регионального развития, основанные на выделении круга геостратегических территорий, должны быть согласованы со

стратегическим планированием на мезоуровне, который в СПР представлен стратегиями макро-регионов [1]. Однако представленная в СПР схема этих макрорегионов показывает, что часть их них как бы распадается на геостратегические и не-геостратегические субъекты Федерации, что, по сути, разрывает макрорегион как единый объект стратегирования и управления.

4. В СПР должна получить отражение мысль о том, что реализация всякого принципа приоритетности должна иметь под собой и определенные ограничения, которые в условиях современной России объективно связаны с необходимостью подчинить всю государственную политику регионального развития (а не ее отдельные инструменты) задаче позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации. С этой целью экспертно подтвержденный показатель межрегиональной экономической дифференциации (по душевой величине ВРП) должен быть введен в число ключевых индикаторов реализации СПР вместо такого статистически весьма проблемного показателя, как межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития.

### Библиографический список

1. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т.7. № 1. С.18–28.
2. Кузнецова О.В. Проблема выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1. С.146–157.
3. Минакир П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики // Пространственная экономика. 2018. № 4. С.14.
4. Минакир П.А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. № 1. С. 7–17.
5. Митрофанова И.В., Селютин В.В., Иванов Н.П. «Белые пятна» Стратегии пространственного развития России: обсуждение проекта // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т.7. № 1. С.42–55.
6. Польшнев А.О., Гришина И.В. Методические подходы к построению типологии регионов для разработки Стратегии пространственного развития // Региональная экономика. Юг. России. 2019. Т.1. С. 29–41.
7. Осинцева В.М. К вопросу о дифференциации социально-экономического развития российских регионов // Экономика и предпринимательство. 2019. № 2 (103). С.487–491.
8. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_25312/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25312/).
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).