

---

## СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ

---

УДК: 332.142

Е.М. Бухвальд

### МАКРОРЕГИОНЫ И МЕЗОУРОВЕНЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

Утверждение макрорегионов в качестве важного участника стратегического планирования представляет собой одну из наиболее значимых новаций в рамках осуществляемых изменений в системе государственного управления в Российской Федерации. Именно макрорегионы образуют в этой системе мезоуровень стратегического планирования. Наибольшее значение эта новация приобретает при реализации особого, пространственного компонента социально-экономического стратегирования и обеспечении пространственных аспектов экономической безопасности. Поскольку реализация требований национальной, в частности, экономической безопасности страны выступает необходимым составляющим системы стратегического планирования, важно то, насколько управляющие возможности макрорегионов будут адекватны этим требованиям. Рассматриваются общая концепция макрорегионов, их соотношение с федеральными округами, а также меры необходимые для реального утверждения макрорегионов в статусе участников стратегического планирования, в т.ч. и по решению вопросов экономической безопасности.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; экономическая безопасность, макрорегионы, федеральные округа; законодательное обеспечение.

#### Мезоуровень в системе государственного управления и социально-экономического стратегирования

В условиях России как государства федеративного типа эффективное функционирование вертикали стратегического планирования, включая и решение задач стратегирования экономической безопасности страны, возможно только при наличии особого мезоуровня управления, имеющего адекватное правовое, институциональное и экономическое обеспечение. До последнего времени в Российской Федерации в этой роли действовали

федеральные округа, которые активно разрабатывали свои стратегии социально-экономического развития. Однако функционирование этого уровня управленческой и контрольной деятельности, включая и его участие в обеспечении требований экономической безопасности страны, неизменно сталкивалось с рядом правовых и институциональных ограничителей.

Прежде всего, это связано с тем, что в Конституции РФ 1993 г. такой уровень государственной власти как федеральные округа или иной мезоуровень управления не предусмотрен. Ключевой принцип российской государственности в Основном законе страны построен на разграничении полномочий и прямом взаимодействии Федерации и ее субъектов по всему кругу вопросов государственного управления. Это не означает, что та или иная попытка сформировать промежуточное звено во взаимоотношениях Федерации и ее субъектов неизбежно оказывается непродуктивной и неконституционной. Вопрос решается четким определением функциональной роли мезоуровня управления и долгосрочного стратегирования, а также наличием качественной правовой базы его функционирования.

Более того, наличие особого мезоуровня управления, активно действующего в рамках единой «вертикали власти» и в обеспечении интересов экономической безопасности страны, выступает одним из преимуществ государства федеративного типа. Можно констатировать, что эффективно действующий мезоуровень управления выступает необходимым условием последовательной реализации требований национальной и экономической безопасности. Все это закономерно позиционирует мезоуровень управления как одного из значимых участников политики экономической безопасности Российской Федерации. Однако в Российской Федерации в течение длительного времени вопрос об институционализации мезоуровня государственного управления во всей совокупности его функций, а также о формировании его адекватной нормативно-правовой базы четкого решения не получал.

Такая институционализация, да и то лишь в ограниченной мере, обозначилась лишь в 2000 г. в результате учреждения федеральных округов, созданных на основе Указа Президента РФ [1]. Первоначально округов было создано 7. Затем их стало 8 за счет разделения Южного и Северо-Кавказского округов (2010 г.), а в 2014 г. – 9 за счет создания Крымского федерального округа. В настоящее время действует 8 федеральных округов. Несмотря на длительный период активного функционирования, правовой статус федеральных округов и круг функций действующего в них аппарата полномочного представителя Президента РФ по-прежнему во многом выглядит весьма неопределенно. Какие-либо функции этого аппарата в отношении задач обеспечения экономической безопасности не обозначены ни в соответствующем Указе Президента РФ, ни в Федеральном законе «О безопасности» [2].

С точки зрения задач экономического характера за полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах была закреплена функция разработки (совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия) программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Однако в последние годы роль федеральных округов сместилась с программ различного характера на формирование и согласование стратегических документов, отражающих долговременные горизонты развития той или иной группы российских регионов.

Общая оценка таких стратегий оказывается двойственной [3; 4]. С одной стороны, нигде не обозначено, обладают ли стратегии федеральных округов «директивной силой» для стратегий субъектов Федерации, входящих в данный федеральный округ. С другой стороны, нет оснований говорить, что стратегии федеральных округов – не более, чем кумулятивный итог соответствующих региональных документов. Скорее всего, стратегии федеральных округов наиболее значимы даже не для самих регионов того или иного округа. Можно предположить, что эти документы наиболее значимы для федерального центра, поскольку обозначают его ключевые задачи по социально-экономическому развитию данного макрорегиона. Имеется в виду федеральная поддержка наиболее важных межрегиональных программ и проектов, в частности, по развитию магистральной транспортной и иной инфраструктуры на данной территории. Для указанных «макростратегий» не характерно обращение к вопросам экономической безопасности, что в целом типично и для стратегий социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации. Известны лишь немногие случаи, когда субъекты Федерации посчитали необходимым сформировать собственную стратегию региональной безопасности и подобная практика не получила широкого распространения [5].

Принятие таких стратегий во многом позволяло и позволяет сформировать основные методические, процедурные и документальные основы социально-экономического стратегирования на мезоуровне, но, тем не менее, постоянно требует уточнения правового статуса этих документов. Прежде всего, это касается круга вопросов, регулирующих соподчиненность и логическую последовательность стратегий разного уровня, и одновременно, - соответствующий круг полномочий федеральных округов как субъектов стратегирования пространственного развития. Однако многократно вносившиеся предложения законодательно отрегулировать статус федеральных округов и их полномочия, в частности, в контексте стратегирования социально-экономического развития соответствующих территорий и входящих в нее субъектов Федерации, так и не были реализованы.

Ситуация еще более осложнилась с принятием федерального закона о стратегическом планировании [6] и Стратегии пространственного разви-

тия Российской Федерации [7], которые как бы упразднили «монополию» федеральных округов на роль мезоуровня стратегического планирования, поскольку таковая теперь закрепляется за 12 макрорегионами страны. Эти макрорегионы, как закреплено в нормативно-правовых актах, могут совпадать, а могут и не совпадать с федеральными округами (что в итоге и получилось на деле). Представления о том, как должен функционировать мезоуровень государственного управления оказалось размытым. А уже само по себе существенная угроза экономической безопасности страны. В этой ситуации четкое нормативно-правовое регулирование роли и функций мезоуровня государственного управления выступает насущным условием последовательного решения задач обеспечения экономической безопасности страны.

### **Макрорегионы: потенции стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности**

В настоящее время, с учетом названных выше новаций, возникают многие вопросы, принципиально важные для формирования методических подходов к стратегированию пространственного развития российской экономики, в том числе, и для стратегирования мезоуровне. Это в полной мере касается и участия мезоуровня управления в реализации политики экономической безопасности и в практической реализации всех связанных с этих мероприятий. Имеющаяся нормативно-правовая база, в том числе, и ключевые в данном смысле федеральные законы о стратегическом планировании и о безопасности не дает исчерпывающего ответа на возникающие здесь вопросы. Две действующие стратегии по национальной и экономической безопасности [8, 9] также отмечены отсутствием четкой «федерализации» целей и инструментов государственной политики в этой сфере, т.е. не дают в должной мере четкой адресации основных установок по национальной безопасности в разрезе полномочий Федерации, регионов и институтов местного самоуправления. Нет в них, как отмечалось ранее, и позиционирования такого участника политики национальной и экономической безопасности, который бы, так или иначе, соответствовал мезоуровню государственного управления. Эти пробельности должны быть устранены в ходе доработки Федерального закона «О безопасности» и подготовки актуализированного варианта Стратегии национальной безопасности (действующий документ принят в 2015 г. и согласно ст.18 Федерального закона о стратегическом планировании, должен обновляться не позднее, чем через 6 лет).

В этой связи принципиально важен, в том числе и с точки зрения реализации требований национальной и экономической безопасности России и ее правового обеспечения, следующий вопрос. Заменят ли в пер-

спективе стратегии макрорегионов стратегии федеральных округов или будут действовать параллельно им? Какому стратегическому документу следует законодательно вменить обеспечение безопасности крупных территориальных образований Российской Федерации? Возможно ли вообще эффективное социально-экономическое стратегирование по всем направлениям экономического и социального развития на мезоуровне вне наличия особого, полномочного субъекта такой плановой деятельности?

Эти вопросы многократно возникали и ранее по мере обсуждения различных предварительных вариантов Стратегии пространственного развития Российской Федерации. В этой связи, необходимо уточнить, как должно трактоваться понятие «макрорегион» в системе отношений стратегического планирования. Как чисто экономико-географическое пространство, условно собранное под некие схожие характеристики или под простое территориальное соседство или как некая формальная, юридически закреплённая институция, имеющая возможности практически воздействовать на социально-экономическое развитие и безопасность того пространства, которое она интегрирует.

Теоретически можно предположить использование в перспективе одной из трех моделей осуществления стратегического планирования на мезоуровне: а) на основе действующих федеральных округов; б) на основе нормативно выделенных макрорегионов, совпадающих или не совпадающих с федеральными округами; в) при параллельном использовании двух субъектов стратегического планирования на мезоуровне – и федеральных округов, и макрорегионов. К сожалению, действующее законодательство о стратегическом планировании (Федеральный закон «О стратегическом планировании...»; ст.3), в т.ч. и о стратегировании пространственного развития не дает исчерпывающего определения понятия «макрорегион» и критериев их формирования. Все сводится к констатации того, что макрорегион - часть территории страны, включающая в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Видимо, для целей стратегирования пространственного развития, равно как и экономической безопасности, это определение нуждается в дополнительных уточнениях.

В этой связи необходимо обратиться к двум важным нормативно-правовым документам. Это - Постановление Правительства РФ «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [10], а также Указ Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [11].

Постановление Правительства РФ 2015 г. указывает на то, что Стратегия пространственного развития должна закрепить «состав макрорегионов на территории Российской Федерации». Вопрос о федеральных округах и их роли в стратегировании пространственного развития в документе вообще не поднимается. Указ Президента РФ 2017 г. исходит из необходимости утверждения на период до 2025 г. программ социально-экономического развития макрорегионов либо в действующих границах федеральных округов, либо на основе изменения этих границ. Из этого указания можно сделать вывод, что в практике пространственного социально-экономического стратегирования макрорегионы либо могут совпадать с действующими границами федеральных округов, либо, напротив, федеральные округа могут корректироваться под вновь образованную систему макрорегионов. В последнем случае как бы упраздняется дуализм 172-го ФЗ в понимании мезоуровня стратегического планирования и макрорегионы реализуют свою функцию объектов и субъектов такого планирования именно через стратегии федеральных округов. Такой вариант представляется более целесообразным.

Это связано с тем, что на данный момент макрорегионы идентифицируются только как «чисто» экономико-географическая группировка; они не имеют исполнительной власти; у них нет собственных рычагов управления. Но наибольшие сложности связаны с определением того, как макрорегионы смогут реализовать роль не только объекта, но и субъекта стратегического планирования, в т.ч. в отношении регионов, входящих в состав данного макрорегиона. Это касается и роли макрорегионов как «акторов» политики обеспечения экономической безопасности.

Кроме того, с точки зрения позиционирования мезоуровня стратегического планирования, в 172-м ФЗ, на наш взгляд, имеется определенное противоречие. Данный законодательный акт (ст.11) рассматривает стратегии социально-экономического развития макрорегионов как документы федерального уровня. Этот вопрос также представлен в ст. 21 данного закона, однако достаточно формально и неконкретно. Но в целом, очевидно, что закон с точки зрения позиционирования в системе стратегического планирования отдает приоритет роли макрорегионов как объекта, а не как субъекта такого планирования. Никакого конкретного субъекта мезоуровня стратегического планирования закон вообще не определяет. Все отдается «на откуп» до сих пор никак конкретно не обозначенному федеральному органу исполнительной власти. Такая ситуация не только непродуктивна, но даже и противоречит уже фактически сложившейся практике формирования стратегий федеральных округов, которые никогда в полной мере не «спускались» им сверху, а в преимущественной мере «генерировались» неким образом на местах. Кроме того, в подобной ситуации, оче-

видно, выпадает активное действующее «мезозвено» политики обеспечения национальной и экономической безопасности, да и государственного управления в целом.

При каких условиях действующие федеральные округа могут закрепить за собой статус конструктивных, а не сугубо формальных субъектов стратегического планирования и политики экономической безопасности на мезоуровне? Как мы полагаем, кардинально решить эту задачу может только принятие давно востребованного практикой управления Федерального закона «О федеральных округах в Российской Федерации». Закон должен сформировать правовую базу функционирования федеральных округов как субъекта стратегического планирования по всем его направлениям.

Правда, округа не могут быть частью бюджетной системы страны и иметь собственный «полноценный» бюджет, так как здесь отсутствует представительный орган власти. Однако необходимый для деятельности округа как субъекта стратегического планирования фонд финансовых ресурсов мог бы быть создан за счет сложения средств федерального и региональных бюджетов с целью его использования для финансирования наиболее значимых межрегиональных инвестиционных и иных проектов, в т.ч. для достижения целевых показателей экономической безопасности данной группы регионов.

Таким образом, в настоящее время утверждение роли макрорегионов как участников системы стратегического планирования, в т.ч. и стратегирования экономической безопасности Российской Федерации, практически возможно только через такой субъект управления, как федеральные округа. Законодательной базой их деятельности должен быть Федеральный закон «О федеральных округах в Российской Федерации» и корреспондирующие ему поправки и дополнения в Федеральные законы «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и «О безопасности». Эти законодательные новации должны четко определять место и роль федеральных округов как объектов и субъектов стратегического планирования, включая логическую последовательность и соподчиненность стратегий макрорегионов и стратегий входящих в него субъектов Российской Федерации. Закон «О безопасности» должен четко обозначить все уровни политики экономической безопасности (включая и мезоуровень), их основные функции и порядок их взаимодействия. Соответственно, разделы, посвященные путям обеспечения экономической безопасности, должны стать обязательной составляющей документов стратегического планирования на уровне макрорегионов страны и каждого из субъектов Российской Федерации.

## Библиографический список

- [1] Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23329/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/).
- [2] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/).
- [3] Лебедев, В.А. Статус полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе // Проблемы права. – 2018. – №1 (65). – С. 64-57.
- [4] Бухвальд, Е.М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. – 2016. – №3. – С. 27-40.
- [5] Бухвальд, Е.М. Регионы России как стратеги экономической безопасности / Е.М. Бухвальд, Л.Е. Мошкова // Вестник Тверского государственного университета. Сер.: Экономика и управление. – 2017. – №3. – С. 106-117.
- [6] 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/).
- [7] 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: <https://www.government.ru/docs/35733/>.
- [8] «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/).
- [9] «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.
- [10] Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. №822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71162862/>.
- [11] Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/).



E.M. Bukhvald

## MACROREGIONS AND THE MESOLEVEL OF ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow

**Abstract.** The approval of macro-regions as an important participant of strategic planning process is one of the most significant innovations in ongoing changes in the system of public administration in the Russian Federation. Macro-regions are designed to form the meso-level of strategic planning. This innovation acquires the greatest importance for functioning of the spatial component of socio-economic strategizing and in ensuring spatial components of economic security. Since implementation of the national security, in particular, economic security requirements are the necessary component of the entire system of strategic planning, it is important to investigate how management and control capabilities of macro-regions will answer these requirements. The article deals with the general concept of macroregions, illustrates their relationship with federal districts, as well as measures necessary for the real approval of macroregions in the status of participants of strategic planning, including issues of economic security.

**Key words:** strategic planning, economic security, macro-regions, federal districts, legislative provision.

### References

- [1] The Decree of the RF President of May 13, 2000. No. 849 "On the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Federal district" [Electronic resource]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23329](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329)
- [2] Federal law of December 28, 2010. No. 390 "On security" [Electronic resource]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546)
- [3] Lebedev, V.A. (2018). [Status of Plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the Federal district]. *Problemy prava* [Problems of law]. No.1 (65), pp. 64-57. (In Russ).
- [4] Buchwald, E.M. (2016). [What should be the role of Federal districts in the system of strategic planning in Russia]. *Federalism* [Federalism]. No. 3. pp. 27-40. (In Russ).
- [5] Buchwald, E.M., Moshkova, L.E. (2017). [Russian regions as the economic security strategists]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya. «Ekonomika i upravlenie»* [Herald of the Tver State University. Series "Economics and management"]. No.3. pp. 106-117. (In Russ).
- [6] Federal law of June 28, 2014. №172-FZ "On the strategic planning in the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841)
- [7] The Order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019. No.207-R "On the approval of the strategy of spatial development of the Russian

- Federation for the period until 2025". [Electronic resource]. Available at: URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733>
- [8] The Decree of the RF President of December 31, 2015. No. 683 "On the Strategy of national security of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669)
- [9] The Decree of the RF President of May 13, 2017. No. 208. "On the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period until 2030". [Electronic resource]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608>
- [10] The Resolution of the RF Government of August 8, 2015. No.822 "On the approval of the regulations on the content, composition, procedure for developing and adjusting strategies for socio-economic development of macro-regions". [Electronic resource]. Available at: <http://base.garant.ru/71162862>
- [11] The Decree of the RF President of January 16, 2017. No.13 "On The approval of the state policy of regional development of the Russian Federation for the period to 2025". [Electronic resource]. Available at: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d)