

УДК 332.1

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-4-22-26

Научная статья

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик
Институт экономики РАН

Статья рассматривает направления институциональных преобразований, связанных с необходимостью обеспечить последовательную реализацию ключевых направлений и задач в сфере пространственного регулирования в российской экономике. Одной из таких институциональных составляющих выступает система федеративных отношений, которые составляют наиболее значимое «обрамление» экономического пространства страны. При этом федеративные структуры представляют собой не застывший, а динамично развивающийся блок экономико-правовых отношений, что реализуется в виде периодического обращения к идее федеративной реформы.

Ключевые слова: субъекты федерации, институциональные преобразования, реформа, федерализм, пространственная организация экономики, экономическое пространство

ВВЕДЕНИЕ

Федеративные отношения представляют собой одну из ключевых основ институционально-правовой структуры государства в современной России как государстве федеративного типа. Это – основа вертикали публичной власти в стране, а также взаимодействия всех ее уровней. Совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления выступает необходимой предпосылкой достижения стратегических целей государства в сфере пространственного регулирования и регионального развития, главной из которых по-прежнему выступает единого экономического пространства страны, в том числе, за счет сокращения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

Не случайно преобразования в сфере федеративных отношений в рамках практики государственного и муниципального управления затрагивают практически все стороны экономических, социальных и иных

Original article

INSTITUTIONAL ASPECTS OF SPATIAL REGULATION IN RUSSIAN FEDERATION

E.M. BUCHWALD, O.N. VALENTIK
INSTITUTE OF ECONOMICS OF THE
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

The article examines the directions of institutional transformations, related to the need to ensure the consistent implementation of key directions and tasks in the sphere of spatial regulation in the economy of Russia. One of such institutional components is the system of federal relations, which constitute the most significant "frame" of the country's economic space. At the same time, federal structures represent not a "frozen", but a dynamically developing block of economic and legal relations, which are implemented in the form of a periodic appeal to the idea of federal reform.

KEY WORDS: subjects of the federation, institutional transformations, reform, federalism, spatial organization of the economy, economic space

процессов в России. Эти преобразования, системно определяемые понятием «федеративная реформа», становятся одним из определяющих факторов по отношению к общему ходу экономических, социально-политических и иных преобразований в российском государстве. Иногда федеративные устои государства воспринимаются как нечто застывшее, не подлежащее каким-либо корректировкам. Но на деле это далеко не так. Как отмечал один из исследователей, «федерализм не только подразумевает, но и требует реформ, и в этой гибкости заключено одно из основных преимуществ этой формы политического управления...это реформы крайне сложные, требующие долговременного процесса переговоров и согласования интересов [2].

Как показывает накопленный опыт последних десятилетий, воздействие преобразований, осуществляемых в сфере федеративных отношений, на тренды экономического и социального развития страны и ее регионов может иметь как позитивный, так и негативный характер. Здесь все зависит от «качества» реформ, а именно от их социально-политической и экономической обоснованности, от четкости целенаправленности, от

наличия объективного мониторинга реформ и оценки их итоговых результатов. К сожалению, российские институциональные реформы, в том числе так или иначе обращенные к сфере федеративных отношений, такими качественными признаками в полной мере не обладают. Достаточно часто эти реформы видятся недостаточно мотивированными, лишенными четкого целеполагания и развернутой оценки фактически достигаемых результатов [1]. К тому же, как показывает практика, такие преобразования, как правило, не завершаются по мере полного достижения поставленных перед ними целей, а со временем как бы просто «уходят в песок». Это дает основания для того, чтобы оценить уже сделанное по реформированию федеративных отношений, а также рассмотреть возможные дальнейшие шаги в этом направлении, включая их потенциальное воздействие на пространственную структуру экономики России и ее регионов [9].

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

Фактически тот институционально-правовой феномен, который традиционно принято рассматривать как федеративную реформу, на деле в российских условиях всегда представлял собой не разовый акт, а цепочку достаточно разрозненных мероприятий, часто не объединенных единой, четко сформулированной целью и определенной последовательностью действий. Отсутствие заданного целеполагания и адресации к конкретным объектам регулирующего воздействия привело к тому, что на данный момент невозможно дать убедительный ответ на вопрос: следует ли считать цепь реформ федеративного устройства Российской Федерации завершенной, и если нет, то какие еще шаги она еще может предполагать в дальнейшем? [4].

В советские годы, несмотря на грубо формальный смысл федерализма советского типа, этот круг проблем все же оставался в поле зрения исследователей, хотя и преимущественно с правовой точки зрения; экономический смысл федеративных отношений исследовался крайне мало, поскольку он целиком «поглощался» принципами высокоцентрализованной экономики планового типа. Общественный, социальный смысл федеративных отношений советского типа также неизменно оставался «в тени» [10]. Рискнем утверждать, что в советский период большинство граждан вообще слабо представляли себе то, что они живут в федеративном государстве (а в РСФСР – даже как бы в «двухэтажной Федерации») и какой практический смысл все это имеет.

Такая ситуация объективно предполагала устойчивость, даже косность экономических и институционально-правовых основ советского федерализма, отсутствие в тот момент посылок к целенаправленному реформированию тех или иных сторон федеративных отношений. Изменения если и вносились, то исключительно политизированного характе-

ра. Социально-политические и экономические реформы в России конца XX – начала XXI века сохранили федеративную природу российского государства и при этом как бы деформализовали эту природу, сняли «табу» с возможностей ее реформирования. По сути, преобразования в этой сфере влились в общий контекст российских политических и экономических реформ, продолжающихся и до настоящего времени [3]. Тесное взаимодействие федеративных реформ со всеми социально-политическими и иными преобразованиями характерно для всех государств, базирующихся на принципах федерализма [7].

Последняя по времени и наиболее активная фаза федеративной реформы в стране пришлось на начало – середину 2000-х годов. На этом этапе реформа носила системный характер, решая многообразные задачи в сфере федеративных отношений, хотя конечные цели преобразований конкретно не фиксировались. На этом этапе произошло слияние нескольких субъектов Федерации. Был также изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ; усилены меры контроля федерального центра за деятельностью органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации. В рамках реконструкции управленческой вертикали были сформированы федеральные округа с институтом полномочного представителя Президента РФ и пр. Особенностью этой реформы стало то, что завершение ее наиболее активной фазы не означало полную приостановку данного круга преобразований. Так, в сфере федеративных отношений в последующем в дополнение к федеральным округам были сформированы макрорегионы; узаконен институт федеральных территорий. Был также заявлен институт особых «геостратегических территорий» и пр. [1]. Соответственно, нельзя не озаботиться тем, стоит ли ожидать реформ в этом направлении в дальнейшем и что может составить их практическое содержание.

В этой связи весьма дискуссионным остается и главный вопрос: а что, собственно, следует считать главным объектом таких реформ, их смысловым стержнем и ее главной целью? И в нашей, и особенно в зарубежной научной литературе понятие федеративной реформы чаще всего связывается с проведением таких государственно-правовых преобразований, при которых (независимо от официальных деклараций) на деле происходит существенный сдвиг от модели федеративной государственности к унитарной или наоборот. С идеей федеративной реформы также часто связываются шаги по централизации управления в пользу федерального центра или, напротив, с децентрализацией управления (в пользу органов власти субфедерального уровня).

Опыт развития российской государственности ряда последних лет как бы действительно свидетельствует в пользу такой реформы. Об этом говорит тот

факт, что успешная антиковидная и антисанкционная политика в стране прошла и по-прежнему идет при доминирующем значении экономических, правовых и институциональных ресурсов федерального центра. Это породило иллюзию (а может быть, и вполне обоснованное мнение?) что именно централизация управления в пределах все еще формально федеративного государства сегодня уже не временный шаг, а обоснованный ход, который и в более благоприятных условиях будет способствовать успешному решению задач хозяйственного, социального и иного характера. Значит ли это, что подобная федеративная реформа в России ныне реально востребована и при этом будет вне сомнений продуктивна?

К сожалению, серьезное, всестороннее осмысление данной проблемы и практических путей ее решения пока явно отсутствует. Какой-либо концепции, отражающей долговременное видение проблем и перспектив российского федерализма, не существует. Действующая Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., как возможный паллиатив, на деле федеративную проблематику для российского экономического и институционально-правового пространства не включает; понятия «федерализм», «федеративные отношения» в ней просто не представлены. По сути, вопрос о реформировании федеративных отношений практически полностью выпал из документов, касающихся пространственного «среза» стратегического планирования. Определенные ключевые целевые установки на реформирование федеративных отношений могли бы наличествовать в таком документе, как «базовая» стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Однако этот важнейший стратегический документ, анонсированный еще несколько лет назад, на деле так и не появился.

Такую ситуацию нельзя считать приемлемой. В отсутствие долгосрочной концепции реформирования федеративных отношений именно Стратегия пространственного развития должна была бы стать документом, отражающим перспективное видение тех изменений в сфере федеративных отношений, которые обеспечили бы эффективное функционирование всей системы государственного управления и социально-экономического стратегирования, баланс интересов Федерации и ее субъектов, обеспечение интересов национальной безопасности. Этот значимый пробел должен быть устранен при подготовке нового варианта Стратегии пространственного развития Российской Федерации взамен имеющегося, срок действия которого истекает в 2025 г. Но и на этом фоне все говорит о том, что отдельный стратегический документ, отражающий долговременные перспективы российского федерализма, а также возможные шаги федеративной реформы в стране, все еще остается крайне востребованным.

В течение последних двух лет появились признаки того, что идея федеративной реформы в России как бы «реанимируется». Правда, ситуация с перспективами федеративной реформы на этот раз выглядит достаточно неопределенно: в этом направлении нет официально обнародованных документов. Но в целом по сравнению с началом 2000-х гг. на данном этапе вариант такой реформы пока представляется достаточно упрощенным и в основном вращается вокруг только одного из аспектов реформирования федеративных отношений, а именно – изменения (точнее, сокращения) субъектного состава Российской Федерации. Другими словами, наметился возврат к проблеме сокращения числа субъектов Российской Федерации, обсуждаемой с разной степенью активности практически с момента обретения страной полного государственного суверенитета и закрепления ее федеративной структуры. К сожалению, несмотря на мнение большого числа экспертов о важности и актуальности нового этапа федеративной реформы, представления о ее наиболее значимых направлениях и актуальных задачах существенно расходятся. При этом многие важные нерешенные проблемы в сфере федеративных отношений просто выпадают из числа объектов потребных преобразований.

Пока же, как было отмечено выше, все сводится к тому или иному варианту перетасовки круга субъектов Федерации [8]. Конечно, оптимизация состава субъектов Федерации (в том числе, и с целью определенного выравнивания экономического пространства страны) – задача немаловажная, однако она не исчерпывает всех тех новаций, которые в настоящее время важны для эффективного функционирования всех систем государственного управления.

Прежде всего, необходимо на строгой правовой основе имплементировать в систему федеративных отношений все новые институты, которые характеризуют сегодня тренды пространственного развития российской экономики и государственной региональной политики. Так, например, макрорегионы должны получить четкий правовой статус не только как объекты, но и как субъекты стратегического планирования, а также полномочия и экономические ресурсы, необходимые для того, чтобы активно действовать в сфере стратегического планирования, а также межрегионального сотрудничества и кооперации.

Проблема эта не нова. Первая попытка решить данный вопрос была предпринята еще в 2000-м году с принятием федерального закона «Об ассоциациях экономического взаимодействия в Российской Федерации». Однако эта попытка, как показал опыт, не дала значимых результатов. Аналогично действующая Стратегия пространственного развития не содержит никаких положений относительно организации взаимодействия между субъектами России ни в сфере объединения их финансовых ресурсов для решения об-

щих стратегических задач социально-экономического развития экономики, ни в процессах оптимизации территориального размещения предприятий, а также организаций социальной инфраструктуры. Нет также четких рекомендаций данной стратегии и в отношении создания межрегиональных структур территориального планирования и стратегирования. Уже давно созрела необходимость добиться четкого «разделения труда» между макрорегионами и федеральными округами; сформировать (конкретизировать) особый статус геостратегических территорий и пр. Остается пока на уровне общих деклараций и курс в отношении путей практической реализации различных перспективных центров экономического роста. Нуждаются в конкретизации оптимальные параметры курса на «агломеризацию» экономического пространства, а также формы и инструменты государственной поддержки этого процесса. Сюда же следует отнести и такую задачу, как уточнение статуса межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия; согласование основных направлений федеративной и муниципальной реформы. Наконец, в числе названных задач – сохранение территории страны как единого многоуровневого экономического пространства на основе позитивного выравнивания на межрегиональном и внутрирегиональном уровне; обеспечение функционирования пространственной «вертикали» стратегического планирования.

Что касается собственно курса на оптимизацию состава субъектов Российской Федерации, то исходной задачей здесь выступает обоснование критерия такой оптимизации, а не гадание вокруг наиболее целесообразного числа таких субъектов. Крайне ошибочным и даже опасным может быть возврат к дебатам по принципу «больше или меньше», которыми было отмечено обсуждение данной проблемы в начале 1990-х годов. В научной литературе было отмечено немало обращений к обоснованию такой оптимизации (на основе сокращения числа дотационных регионов; на базе выравнивания демографических показателей и пр.), однако все они не представлялись достаточно убедительными и, главное, практически реализуемыми.

Пока же, с процедурной точки зрения, можно выделить два сформировавшихся на данный момент мнения относительно вариантов реформы, так или иначе связанных с сокращением числа (т.е. укрупнением) субъектов Федерации.

Первый вариант заключается в использовании того же алгоритма действий по объединению субъектов Федерации, который был реализован в ходе реформ первой половины – середины 2000-х годов. В рамках этого варианта новые (расширенные) субъекты Федерации сразу же концентрируют в себе полномочия объединяемых регионов, но при этом в целом принципиальных изменений по линии взаимодействия «федерация – регионы» не происходит.

Но в целом итоговая конфигурация подобного варианта преобразований выглядит во многом туманно, ибо не имеет четких экономических мотиваций и институционально-правовых регуляторов.

Второй из предлагаемых ныне вариантов федеративной реформы представляется новацией, т.к. ранее в таком виде он у нас не применялся. Судя по всему, в основу этого варианта федеративной реформы, во всяком случае на ее первом этапе, предполагается заложить не формальные слияния двух или нескольких регионов, а образование на их основе неких «мега-территорий» или межрегиональных агломераций. При этом регионы, вошедшие в состав «мегатерриторий», своей субъектности в составе Федерации, во всяком случае на первом этапе реформы, не теряют. Предположительно в таком случае что эти мегатерритории составят собой еще один мезоуровень пространственной организации России и ее экономики. Но на сегодня, как было отмечено выше, уже существуют два таких уровня – федеральные округа и макрорегионы. При этом ни округа, ни макрорегионы в своей деятельности не опираются на правовую базу, закрепленную федеральным законом и, соответственно, характеризуются определенным дублированием своих функций. На этом фоне формирование в стране еще одного мезоуровня пространственной организации уже не представляется безусловно позитивным, поскольку такие структуры не имеют представительного органа власти (и его образование не предполагается); они не могут формировать свой «полноценный» бюджет и располагать собственными распорядительными полномочиями, за исключением некоторых функций (преимущественно координационного и контрольного характера), переданных им «сверху» или «снизу». Получается так, что не стоит ожидать никакого иного результата от введения института мегатерриторий, кроме как дальнейшего раздувания административного аппарата, а серьезные экономические аргументы в пользу объединительных процессов пока не представлены.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сказанное позволяет сделать вывод, что задача оптимизации субъектного состава Российской Федерации, как одного из возможных компонентов федеративной реформы, не может исключаться из повестки дня. Однако такая оптимизация требует серьезной экономической мотивации вместо доминирующей у нас аргументации типа «так наверняка будет лучше», на которой строится большинство наших реформ. Кроме того, важно вернуться к модели системности федеративной реформы, сочетающей корректировку субъектного состава Федерации с решением иных задач совершенствования федеративных отношений в стране. Основы такого варианта реформы во многом предзаданы основными положениями конституцион-

ной реформы 2020 года и утверждением единого института публичной власти в стране [5, 6].

При переходе к системе рыночного хозяйствования с существенным изменением функций и механизмов государственного управления хозяйственными и социальными процессами роль и инструменты политики регулирования пространственной структуры экономики существенно модифицируются. Эти инструменты должны быть адаптированы к реалиям новой федеративной государственности, а также к условиям, когда государство располагает лишь ограниченным кругом инструментов прямого и косвенного воздействия на территориальную картину размещения производительных сил в стране. С другой стороны, эти условия еще более подчеркивают необходимость эффективно действующего государственного и муниципального управления на основе согласованного реформирования всех уровней публичной власти.

Кроме того, современный уровень государственного управления и стратегирования требует взаимного согласования и даже тесной интеграции систем пространственного и институционального регулирования, особенно в отношении тех компонентов этих систем, которые относятся к деятельности органов публичной власти: федерального, регионального и местного уровня. Прежде всего, это касается необходимости соблюсти свойственный всякому федеративному государству баланс элементов централизации и децентрализации в управлении, в частности, добиться достаточно равномерного распределения полномочий по уровням вертикали стратегического планирования, включая и стратегирование пространственного развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. АХПАТЕЛОВ Б.Р. К вопросу о реформировании федеративных отношений в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. №10 (91). С. 3806–3813.
2. БИГВАВА В.Б. Российский федерализм на современном этапе // В сб.: Экономика 2020: Актуальные вопросы и современные аспекты. Пенза: Наука и просвещение. 2020. С. 194–197.
3. БУСЫГИНА И.М., ФИЛИППОВ М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14. №3. С. 6–19.
4. БУХВАЛЬД Е.М. Федеративная реформа: возможен ли новый этап // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. №2. С. 34–49.
5. БУХВАЛЬД Е.М. Глобальные тенденции и перспективы реформирования российского федерализма // Мир перемен. 2023. №2. С. 55–74.
6. ИВАНЧИК И.С. Российский федерализм в свете конституционной реформы // Epomen. Global. 2021. №23. С. 58–71.
7. КВАШНИНА М.Ю., УХТОМСКИЙ В.А., БЫЧ Е.И. Развитие современных моделей федерализма. 2023. №2 (135). С. 625–628.
8. КОРНЕВ Г.П., КОРНЕВА Л.С. Сценарии укрупнения субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2021. №3. С. 1–16.
9. КОРОТИНА Н.Ю. Экономика федеративных отношений с позиций пространственного подхода // Управленческий учет. 2021. №7–3. С. 671–678.
10. ЧЕРЕПАНОВА Д.М. Теоретические аспекты федеративных отношений в федеративном государстве // Синергия наук. 2022. №72. С. 268–274.

REFERENCES

1. AKHPATELOV B.R. On the issue of reforming federal relations in Russia. *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnosheniy*. 2022;12;10;(91):3806–3813. (In Russian).
2. BIGVAVA V.B. Russian federalism at the present stage. In the collection: *Economics 2020: Topical issues and modern aspects*. Penza: *Nauka i prosveshcheniye*. 2020:194–197. (In Russian).
3. BUSYGINA I.M., FILIPPOV M.G. On the benefits of failure: the experience of Russia for the study of comparative federalism. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. 2020;14;3:6–19. (In Russian).
4. BUCHWALD E.M. Federal reform: is a new stage possible. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. 2023;2:34–49. (In Russian).
5. BUCHWALD E.M. Global trends and prospects of reforming Russian federalism. *Mir peremen*. 2023;2:55–74. (In Russian).
6. IVANCHIK I.S. Russian federalism in the light of constitutional reform. *Epomen. Global*. 2021;23:58–71. (In Russian).
7. KVASHNINA M.YU., UKHTOMSKY V.A., BYCH E.I. Development of modern models of federalism. 2023;2 (135):625–628. (In Russian).
8. KORNEV G.P., KORNEVA L.S. Scenarios of consolidation of subjects of the Russian Federation. *Pravo i politika*. 2021;3:1–16. (In Russian).
9. KOROTINA N.YU. Economics of federal relations from the standpoint of a spatial approach. *Upravlencheskiy uchetch*. 2021;7–3:671–678. (In Russian).
10. CHEREPANOVA D.M. Theoretical aspects of federal relations in a federal state. *Sinergiya nauk*. 2022;72: 268–274. (In Russian).

Бухвальд Евгений Моисеевич,

д.э.н. профессор, главный научный сотрудник – зав. центром Института экономики РАН

☎ тел.: +7 (499) 129-03-27, e-mail: buchvald@mail.ru

Валентик Ольга Николаевна,

научный сотрудник Института экономики РАН

☎ 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32, 117218, Moscow, Nakhimovsky prospect, 32, тел.: +7 (499) 129-03-27, e-mail: valentik@yandex.ru