

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ КРУПНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА)*

**О.Н. Хомяченко, Е.В. Иванов,
А.В. Тамбовцев**
Институт региональных
экономических исследований

В статье представлен анализ развития крупных регионов, объединённых общими географическими и климатическими условиями природным и демографическим потенциалами, имеющих в своем составе несколько административных единиц. Проанализирован зарубежный и российский опыт решения вопросов, связанных с объединением потенциалов субъектов управления и хозяйствования на данной территории с целью гармонизации процесса социально-экономического развития. На примере Байкальского региона предложены соответствующие методы и механизмы.

Ключевые слова: планирование, межрегиональная кооперация, экономический потенциал, планирование, программы, сотрудничество.

**STATE PLANNING AT THE LEVEL OF
LARGE ECONOMIC TERRITORIES (ON
THE EXAMPLE OF THE BAIKAL REGION)**

**O.N. Khomyachenko,
E.V. Ivanov, A.V. Tambovtsev**
INSTITUTE FOR REGIONAL ECONOMIC
RESEARCH

The article presents an analysis of the development of large regions united by common geographical and climatic conditions, natural and demographic potentials, which have several administrative divisions. The article analyzes foreign and Russian experience in solving issues related to combining the potentials of management and economic entities in a given territory in order to harmonize the process of socio-economic development. On the example of the Baikal region, appropriate methods and mechanisms are proposed.

Keywords: planning, interregional cooperation, economic potential, planning, programs, cooperation.

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-3-22-26

ВВЕДЕНИЕ

Придание необходимого импульса развитию экономики Российской Федерации в целом, повышение конкурентоспособности экономик субъектов РФ, достижение целей устойчивого развития может быть обеспечено только при условии учета объективных территориальных различий социально-экономических процессов. И основная цель государственного управления в этом случае – обеспечение сбалансированного территориального развития, недопущение катастрофических диспропорций в уровне экономик и уровне жизни населения в различных регионах. Спустя семь лет после принятия закона о стратегическом планировании он так и не имплементирован в практику государственного управления. Не удалось сформировать единую эффективно действующую систему стратегического планирования, реализацию заложенных в за-

коне принципов стратегического планирования, что существенно ограничивает способность государства достичь поставленных национальных целей развития Российской Федерации.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Используемая методология базировалась на том, что для принятия обоснованного решения о перспективах развития территории ей необходимо дать системную оценку, т.е. увидеть территорию как систему с максимально большим числом взаимосвязей между структурными составляющими. Исходным документом в рамках применения системного подхода к стратегическому планированию развития территории является стратегия расселения, с оценкой численности населения и систем расселения, разработка которой требует нестандартных подходов и экономико-географических исследований.

Далее проводится комплексная оценка: факторов размещения промышленности, формирования инфраструктурных сетей, экономико-географического

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект 20-010-00265.

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕТОДОВ
И ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ
НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ
ЭКОНОМИКОЙ**

**О. Н. ХОМЯЧЕНКО,
Е. В. ИВАНОВ, А. В. ТАМБОВЦЕВ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
НА УРОВНЕ КРУПНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОГО
РЕГИОНА)**

положения фокусных точек, предполагающих создание крупных городов и т.д.

В ходе исследования авторами использовались данные Росстата и его территориальных подразделений.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Принципиально важной задачей стратегического планирования, как этапа управленческого процесса, решение которой необходимо для развития отдельных территорий и страны в целом, как единого экономического пространства, становится согласование Стратегий развития различного формата. В документах ООН указано, что «... Территориально-пространственное планирование связано с «проблемой координации или интеграции территориально-пространственного аспекта секторальной политики через Стратегию, основанную на территориальном принципе» [4].

В настоящее время на фоне развертывающейся в мировой экономике четвертой промышленной революции и конвергентного развития технологий Европейский союз (ЕС) переходит от стратегии «Европа 2020: стратегия умного, устойчивого и всеобъемлющего роста» к еще более амбициозной рамочной программе «Устойчивая Европа 2030», что требует актуализации всего комплекса стратегических документов. При этом основным методологическим подходом к определению направлений и приоритетов инновационного технологического развития европейских регионов и макрорегионов остается «умная специализация». Во многом аналогичный путь должна пройти и Россия.

В 2019 г. Правительством РФ утверждена Стратегия пространственного развития страны до 2025 г. [2]. Предполагалось, что Стратегия пространственного развития должна запустить разработку полноценных Стратегий развития 12 макрорегионов. Эти стратегические целеустанавливающие документы в 2020 г. должны были прийти на смену стратегиям развития федеральных округов. Однако, пока такого не случилось.

В Стратегии развития макрорегиона должны быть зафиксированы основные проблемы межрегионального характера и механизмы, которые призваны их решить. В документе должны быть агрегированы межрегиональные проекты, крупные региональные проекты, учитывающие экономическую специализацию регионов, комплексные инвестиционные программы, которые способствуют развитию макрорегиона и связанные с национальными проектами. Масштабная методическая задача – увязка стратегии развития макрорегионов с другими существующими документами, регламентирующими социально-экономическое развитие регионов (субъектов РФ).

Разработка комплекса практических рекомендаций по управлению экономическим развитием крупных территорий осуществлена нами на примере Байкальского региона.

Площадь Байкальской природной территории (БПТ) (386 тыс. км²) превышает суммарную площадь всех заповедников и национальных парков России (317 тыс. км²). Площадь участка всемирного природного наследия (УВПН) составляет 89 тыс. км², включ-

ТАБЛИЦА 1.

Базовые характеристики субъектов РФ в рамках Байкальской природной территории (БПТ)

Показатель	Республика Бурятия	Иркутская область	Забайкальский край	Всего
1. Площадь субъектов РФ	351,33	798,20	431,50	1581,03
2. Доля площади субъектов РФ, входящая в БПТ	62,70	13,81	12,90	24,40
3. Площадь БПТ	220,44	110,12	55,60	386,16
а) Центральная экологическая зона	57,27	31,83	0,00	89,10
б) Буферная экологическая зона	162,37	0,00	55,60	217,97
в) Экологическая зона атмосферного влияния	0,80	78,29	0,00	79,09
Население субъектов РФ	984,50	2404,20	1072,80	4461,50
Доля населения субъектов РФ, проживающего в БПТ	97,60	56,50	15,20	55,60
Население БПТ	961,00	1357,80	163,30	2482,10
Количество муниципальных образований статуса административного района: а) в субъектах РФ	21,00	32,00	31,00	84,00
б) расположенных в БПТ	19,00	13,00	5,00	37,00
в) расположенных в ЦЭЗ БПТ	6,00	4,00	-	10,00

Источник: данные Росстата, расчеты авторов

чает озеро Байкал (31,5 тыс. км²), особо охраняемых природных территорий (ООПТ) (25,2 тыс. км²), другие территории (32,3 тыс. км²) [1].

Сибирские ученые выделяют три уровня решения «байкальской проблемы»:

1. Международный глобальный статус. Он вытекает из того, что озеро Байкал признано ЮНЕСКО объектом всемирного природного наследия, а Байкальскую природную территорию – территорией всемирного значения по критериям ООН.

2. Национальный федеральный статус, вытекающий из признания ценности Байкала как общенационального достояния и стратегического ресурса России.

3. Региональный локальный статус, определяющий необходимость формирования единого эколого-экономического пространства территории вокруг Байкала, или Байкальского региона.

Периодическое возвращение к идеи объединения трех регионов свидетельствует о объективной основе существования этой структуры:

- объединение усилий по решению проблем озера Байкал;
- рациональное использование имеющихся сырьевых и биологических ресурсов;
- усиление межрегиональных связей по формированию общей инфраструктуры.

В конце 2018 г. было принято решение о расширении Дальневосточного федерального округа путем включения в него Республики Бурятия и Забайкальского края.

В этой административной схеме, территории, расположенные вокруг озера Байкал оказались разведенными по двум макрорегионам. Объективные причины и условия для их взаимодействия созданы не были. Экономические причины, которые важны для поддержки развития Бурятии и Забайкалья, посчитали более весомыми.

Нельзя сказать, что взаимодействие регионов по вопросам Байкала было плодотворным, когда они все входили в СФО. Но, главным риском остается дальнейшее сокращение и усложнение координации действий прибайкальских территорий, теперь входящих в разные федеральные округа. Важными угрозами являются так же возможность сокращения Центральной экологической зоны Байкальской природной территории:

– под предлогом реализации инвестиционных проектов, создания ТОР и других причин, приведут к угрозе природе вокруг Байкала, т.к. начнется вырубка лесов и добыча полезных ископаемых;

– возможное использование особо охраняемых природных территорий под программу «Дальневосточный гектар».

В то же время, успешное развитие прибайкальских территорий в новых условиях может положительно

**О.Н. ХОМЯЧЕНКО,
Е.В. ИВАНОВ, А.В. ТАМБОВЦЕВ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
НА УРОВНЕ КРУПНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОГО
РЕГИОНА)**

повлиять на эффективность программ охраны Байкала, если к нему будут относиться как к ценнейшему ресурсу развития для каждой из прибайкальских территорий.

Для оценки таких перспектив характеризуем историю создания, текущее состояние и развитие экономик Иркутской области, Бурятии и Забайкалья.

По данным рейтинга инвестиционного климата АСИ за 2020 г. Иркутская область входит в группу регионов «Средний потенциал – умеренный риск (2B)» вместе с Ростовской областью, Республикой Башкортостан, Пермским краем, Ханты-Мансийским авт. округом – Югрой, Челябинской областью, Кемеровской областью, Новосибирской областью. Кроме того по итогам 2020 г. Иркутская область вошла в топ-10 регионов с самым высоким уровнем жизни, заняв 8 место.

Производственный потенциал региона был сформирован в период и в рамках промышленного развития Восточной Сибири. Был создан каскад гидроэлектростанций на реке Ангаре. На базе этого ресурса был сформирован Братско – Усть – Илимский территориально-производственный комплекс. Основными вехами дальнейшего развития стало создание металлургических и химических предприятий, открытие движения по Байкало-Амурской магистрали. На этом этапе развития Иркутская область относилась к лидерам по темпам промышленного роста в СССР.

С переходом к рынку, произошло сокращение производственного потенциала региона, прежде всего, в секторе обрабатывающей промышленности. Была потеряна значительная часть машиностроения. Сегодня актуальна задача восстановления позиций Иркутской области в промышленном комплексе страны за счет диверсификации производств на новой ресурсной и технологической основе, прежде всего в нефтехимии и газохимии. Необходимо реализовать планы по строительству газопровода от Ковыктинского месторождения на юг области для обеспечения сырьем большой и малой газохимии, газифицировать производственные предприятия и населенные пункты.

Наибольшую долю в структуре ВРП региона традиционно формируют «добыча полезных ископаемых» (32,0%), «обрабатывающие производства» (10,7%), «транспортировка и хранение» (11,9%). В среднесрочной перспективе указанные виды деятельности также будут оказывать определяющее влияние на структуру ВРП.

Занимаемая площадь в 774,8 тыс. км² делает Иркутскую область одним из крупнейших по площади субъектов Российской Федерации, что составляет 4,6% территории России. Величина территории определяет разнообразие природных условий и ресурсов, масштабы их использования. Она является ресурсом, сосредотачивающим в себе такие ресурсы как – зе-

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕТОДОВ И ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

мельные, минеральные, гидро-климатические, биологические и другие.

В регионе, учитывая благоприятные условия хозяйствования, функционируют крупные корпорации как государственные, так и частные. Как следствие, большая часть прибыли выводится из региона в центральные офисы корпораций. Еще одно негативное следствие вызванное этим фактом – перекосы в оплате труда между управленческими кадрами и основной массой трудящихся. Снижение платежеспособного спроса сдерживает развитие малого бизнеса.

Численность населения Забайкальского края на 2020 год составляет 985 тыс. человек. Более 40% населения проживает в сельской местности. Наиболее развитыми отраслями являются машиностроение, металлообработка, metallurgия, электроэнергетика, пищевая, топливная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность.

По данным рейтинга инвестиционного климата АСИ за 2020 год Забайкальский край вместе с Республикой Бурятия входит в группу «Пониженный потенциал – высокий риск (3С1)». Именно такие инвестиционные характеристики вызвали принятие решения о переводе регионов в ДФО, что должно создать стимулы к его развитию. Кроме того, социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона достаточно давно проводится в рамках одной федеральной программы. В качестве аргументов перехода приводились большая историческая и территориальная близость Забайкальского края и Бурятии к Дальнему Востоку, нежели к Сибири, единство логистической, транспортной схемы, инфраструктурного скелета.

Значительную роль в усилении инвестиционной активности на территории Прибайкалья может сыграть интенсификация использования естественных преимуществ региона, таких как уникальный природный комплекс, в особенности качество водных ресурсов. Последнее обуславливает перспективы как для развития пищевой промышленности, так и такой высокотехнологичной отрасли как фармацевтика. Обе отрасли обладают хорошими перспективами как для выпуска импортозамещающих товаров, так и создания уникальных по своим характеристикам продуктов, обладающих перспективами вывода на внешние рынки.

В рамках теоретических разработок и исходя из опыта, полученного на практике, можно выделить два подхода к формированию территориальных систем, которые обеспечивают высокий результат в ходе решения приоритетных задач развития групп территорий-соседей:

- формирование жесткой макрорегиональной структуры страны. (Федеральные округа; макрорегионы, выделенные в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ);

О. Н. ХОМЯЧЕНКО,
Е. В. ИВАНОВ, А. В. ТАМБОВЦЕВ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
НА УРОВНЕ КРУПНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ БАЙКАЛЬСКОГО
РЕГИОНА)

– формирование «плавающей» структуры макрорегионов, которая предполагает возможность в рамках проектной схемы взаимодействия и управления привлекать заинтересованных участников.

Стратегия развития Прибайкалья должна содержать блок вопросов по развитию прибайкальских территорий. Это станет альтернативным подходом к выдвинутому предложению о придании Байкалу статуса федеральной территории. Необходим научно-образовательный центр, главным объектом исследования которого будет озеро.

Усилия региональных властей в области межрегиональной кооперации, проработка механизмов реализации, поддержка этой инициативы на федеральном уровне формируют эффективный инструмент социально-экономического развития не только сибирского, но и федерального масштаба, который после присоединения Иркутской области полностью соответствует формату Ангаро-Енисейского макрорегиона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Уникальные характеристики озера Байкал, как центра объединения сотрудничества территорий прибайкальской зоны, задают приоритеты, направления и формы сотрудничества. Сотрудничество расположенных здесь субъектов Федерации должно охватывать все направления деятельности по сохранению и развитию Байкальской природной территории: экологическое, научное, туристическое, просветительское, культурное и другие. Деятельность по защите озера Байкал может быть не только объединяющей для субъектов, граничащих с Байкалом, но и для всей страны, с участием ООН и ЮНЕСКО.

С 2016 года взаимодействие Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края регламентировано Соглашением об их социально-экономическом сотрудничестве. Содержание категории «макрорегион» в этом случае наполняется логикой реализации объединенных программ развития и конкретных инвестиционных проектов. Нормативной базой для этого является федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [3].

Перевод Бурятии и Забайкальского края из СФО в ДФО усложнил взаимодействие программ развития БПТ. В настоящее время Байкальские природные территории не объединены форматом макрорегиона. После распределения БПТ по двум федеральным округам в 2018 году, их сотрудничество не будет иметь административно-территориальных рамок. Но, социальные и экономические связи прибайкальских территорий объективно сохраняются. В силу своего экономического потенциала и бюджетных возможностей, основную роль в развитии Байкальского региона играет и будет играть Иркутская область.

К числу механизмов, направленных на решение проблем Байкала, и, которые предлагается реализовывать в масштабах Иркутской области, относятся:

- разработка Концепции, или программы развития прибайкальских территорий, находящихся в Иркутской области;
- усиление взаимодействия областных и муниципальных структур управления по вопросам развития приозерных территорий;
- создание некоммерческого фонда по защите Байкала, средства которого могут пойти на экологические мероприятия, включая очистку береговой линии и дна озера, ликвидацию свалок.
- привлечение в рамках ГЧП бизнес-структур, работающих в регионе, к вопросам охраны природы Байкальской зоны. В 2020 г. подписан меморандум с ОАО «РЖД» об охране лесов и рациональном природопользовании. Компания берет на себя реализацию комплекса мероприятий по очистке береговой полосы, экологическому мониторингу, благоустройству природных памятников, а также компенсационному лесовосстановлению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие (отв. ред. Ю.И. Шуплецова). Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013 г. <http://ivo.garant.ru>
2. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021) <Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.
3. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 № 94-ФЗ (редакция от 08.12.2020).
4. CULLINGWORTH B., NADIN V. Town and Country Planning in the UK Edition: 14, Routledge, 2006.

Хомяченко Оксана Николаевна,
к.э.н., начальник отдела региональных и муниципальных программ социально-экономического развития

✉ тел.: +7 916 241-99-53, e-mail: all787@yandex.ru

Иванов Евгений Викторович,
аспирант Института региональных экономических исследований

✉ тел.: +7 (499) 241-60-95, e-mail: ivanov_evvv@mail.ru

Тамбовцев Андрей Витальевич,
к.э.н., с.н.с. Института региональных экономических исследований

✉ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16
119002, Moscow, per. Sivtsev Vrazhek, 29/16
тел.: +7 (499) 241-46-60, e-mail: irei@irei.ru