

УДК 332.1

Стратегическое значение макрорегионов в пространственном развитии экономики России*



Орлов С.Л.

Доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института региональной экономики
и межбюджетных отношений Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Кандидат экономических наук, директор Института региональной
экономики и межбюджетных отношений Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Строев П.В.



В современных условиях крайней турбулентности геополитической ситуации возникает объективная необходимость определения наиболее устойчивых к противодействию многочисленным внешнеэкономическим вызовам пространственных структур и территориальных хозяйственных образований, способных в стратегическом плане стабилизировать социально-экономические процессы и продолжить поступательный рост близлежащей группы субъектов РФ, приумножая общенациональный эффект развития России

Ключевые слова: трансформационный период, национальное пространство, макрорегион, агломерационные процессы, новая система мирохозяйственных связей, народнохозяйственные комплексы, внешнеэкономический вектор, связанность национальной территории, административно-территориальное устройство России

Настоящее исследование обусловлено необходимостью формирования в нынешний трансформационный период современной организационно-экономической пространственной структуры России, способной эффективно противодействовать геополитическим вызовам и обеспечить защиту национальных интересов, суверенитета и территориальной целостности государства. В этой связи авторская задача состоит в аргументированном представлении стратегического значения территориального образования – макрорегиона и некоторых сопряжённых с данным термином теоретико-методологических подходов к перспективным направлениям развития национального пространства через их осмысленную интерпретацию. Особое значение при этом имеет внимательное отношение к процессам обоснованного макроэкономического районирования

и вовлечения дополнительных ареалов в народнохозяйственный оборот, включая поступательное ускорение агломерационных процессов и развития новых экономических территорий [ОЭЗ, ТОР и др.], обеспечивающих наиболее приемлемое использование имеющегося экономического потенциала на этапе перехода к новой системе мирохозяйственных связей. Обозначившийся в нынешних турбулентных условиях своего рода макрорегиональный приоритет основан на необходимости поиска направлений формирования экономического пространства для решения важнейших народнохозяйственных и мобилизационных задач наиболее эффективными способами [1–3]. Этот подход можно объяснить

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

принципиальным переходом к самостоятельному решению большинства проблем жизнеобеспечения страны, для которых прежний максимальный упор на региональный вектор, как главенствующий фундамент в экономическом продвижении, в стратегическом плане может усложнить подходы к осуществлению масштабных проектов инфраструктурного и промышленно-технологического назначения.

Здесь следует в общих чертах обозначить последовательность раскрытия вопроса, поставленного в наименовании статьи. Впервые в условиях современной России понятие «макрорегион» было научно определено в концепции Стратегии пространственного развития [4], подготовленной к 2016 г. и обсуждаемой научной общественностью и специалистами вплоть до принятия нынешней Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [5]. Следует отметить, что в указанной концепции макрорегионам было уделено достаточное внимание, однако впоследствии это не нашло соответствующего отражения в принятой Правительством РФ Стратегии [5].

Макрорегион можно рассматривать в качестве наиболее крупного и устойчивого в социально-экономическом плане территориального образования, имеющего межрегиональное и общенациональное значение. По существу, приоритет подобного ранжирования является новым для России, в основе которого лежит исторически сформировавшийся масштаб пространственного потенциала страны. Поэтому аргументированное рассмотрение особенностей данных территориальных образований может иметь важное значение для построения новой российской экономической модели. Общее национальное пространство представляется через укрупнённые народнохозяйственные комплексы, и это более соответствует принятию стратегически значимых решений в экономике, чем их построение, как было указано выше, на основе приоритетов регионального развития. При этом регионы [субъекты РФ] органично могут быть территориально усовершенствованы и встроены в макрорегиональный контент, получив при этом режим наибольшего благоприятствования в хозяйственной деятельности посредством активизации межрегиональных связей: этому способствует целеполагание в преобразовании самого макрорегиона. Через призму макрорегионов и их комплексного вовлечения в экономический оборот более реально просматривается осуществление национальных целей [2020 г.] [6] и обеспечение национальной безопасности [2021 г.] [7]. По мнению авторов, подробное осмысление этой постановки должно быть представлено в Стратегии развития пространства, разработанной профильными ведомствами во временном лаге до 2035 г. или на более долгосрочный период.

Здесь необходимо отметить, что, несмотря на многогранность исследований в области про-

странственного развития, среди которых следует отметить работы Е.М. Бухвальда [8], Н.В. Зубаревич [9], В.Н. Лексина [10], А.В. Кольчугиной [11], В.А. Крюкова, В.В. Кулешова, П.А. Минакира [12], Н.Н. Михеевой [13], Н.Н. Мусиновой [14], А.Н. Пиласова, Б.Н. Порфирьева [15], А.В. Суворовой [16], А.К. Тулохонова [17] и др., роль и значение макрорегионов в построении будущей территориальной экономической организации страны в большинстве своём рассматриваются в ограниченном аспекте или сформулированы недостаточно чётко. Вместе с тем необходимо отметить, что в последние годы активная исследовательская позиция по различным направлениям формирования новых взглядов на развитие пространства, анализ мирового опыта и представление собственных разработок научной общественности принадлежит учёным Института региональной экономики Финансового университета при Правительстве России – Р.В. Фаттахову, С.В. Макар, О.В. Пивоваровой, А.И. Дудник, Е.С. Конищеву и др. [18; 19].

Поэтому, учитывая современную геополитическую ситуацию, следует определить фундаментальный статус обозначенных выше территорий и представить их значение в более развёрнутом виде. В этой связи необходимо выделить наиболее перспективные тренды и особенности в области формирования макрорегионов и определить их отличительное место в едином контуре национального пространства. В данном случае речь можно вести о некоторой особой роли каждого из макрорегионов в рамках отечественной пространственной организации. В современных условиях здесь по существу формируется трудовой, научный, промышленно-технологический, транспортно-логистический и в значительной степени минерально-ресурсный потенциалы как важнейшие основы суверенитета России.

Рассмотрение данного вопроса начнём с аргументации роли и значения макрорегионов как фундамента принципиально нового осмысления схемы пространственного развития России. В Стратегии пространственного развития страны [2019 г.] конкретной формулировки понятия макрорегион как важнейшего элемента будущей территориальной организации не представлено. Однако данное определение присутствует в ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [20], хотя здесь понятие «макрорегион» представлено, в основном, в качестве механизма для разработки документов долгосрочного планирования, напрямую не связанного с организационно-территориальными основами пространственного развития. Возможно, поэтому и в Стратегии [2019 г.] участие макрорегиональных образований рассматривается скорее всего в качестве потенциально значимой территориальной структуры, а безусловное

первенство отдаётся нынешним субъектам, в том числе и в плане промышленно-технологической специализации. Поэтому в упомянутом документе понятийный аппарат о макрорегионе представлен в общих чертах и его целевое предназначение формулируется главным образом как «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации» [раздел IV, Стратегия, 2019 г.]. Применительно к задачам макрорегионального воздействия здесь же отмечается влияние на межрегиональное сотрудничество и координацию социально-экономического развития субъектов. Кроме этого, в разделе VI определяется положительное воздействие макрорегионального потенциала на «достраивание цепочек добавленной стоимости», а также «усиление экономической связанности субъектов Российской Федерации». Однако приведённые характеристики не являются исчерпывающими и, по мнению авторов, требуют более детальной характеристики значения макрорегионов в построении новой экономической модели России [разделы IV и VI, Стратегия, 2019 г.].

Современное определение данного термина может быть сформулировано следующим образом: **макрорегион представляет структурно оформленное пространственное образование Российской Федерации, включающее два и более региона [субъекта] с устойчивым ареалом расселения населения, обеспечивающее поступательное социально-экономическое развитие в целях создания условий для реализации национальных интересов, стратегических целей, задач и достижения суверенитета во всех областях жизнедеятельности.** В определённой степени этот подход сопряжён с важнейшими национальными приоритетами, определёнными в новом документе стратегического планирования – Концепции внешней политики Российской Федерации [21], более подробно раскрывающей Стратегию национальной безопасности.

В процессе исследования авторы опираются на приведённый официальный перечень макрорегионов, в последние годы не претерпевший изменений [приложение 2, Стратегия, 2019 г.]. Однако необходимо подчеркнуть, что в данную классификационную схему в ближайшее время потребуется внести дополнения, учитывающие четыре новых субъекта, вошедшие в состав России в октябре 2022 г. [22]. Во-первых, по ряду признаков их целесообразно отнести к геостратегическим территориям. Во-вторых, здесь возможно создание одного или двух новых макрорегионов. Таковым может быть Новороссийский, образованный на пространстве вошедших в 2022 г. в национальную территорию четырёх регионов. Возможен также вариант по формированию двух макрорегионов – Донбасского (Донбасс), в границах нынешних ДНР и ЛНР, и Таврического – Республика Крым, Запорожская и Херсонская об-

ласти, основанных на продолжении исторически сложившейся региональной специализации.

Кроме этого, имеет смысл более детально структурировать Дальневосточный макрорегион [40,6 % территории РФ], хотя данный подход может быть в некотором смысле спорным, имея ввиду существенные транспортно-логистические и другие ресурсные ограничения, связанные в том числе с незначительной численностью трудоспособного населения для освоения данной территории. По известному выражению Президента России В.В. Путина, «...подъём Сибири и Дальнего Востока – наш национальный приоритет на весь XXI век» [23]. Поэтому, учитывая особое внимание к данной геостратегической территории, значительные межрегиональные расстояния [между Улан-Удэ и Хабаровском по трассе – около 2800 км, а до Владивостока – более 3500 км], существенные природно-климатические различия и в целях повышения управляемости, авторы предлагают следующее.

На наш взгляд, в новой Стратегии пространственного развития России целесообразно выделить в отдельный – Арктический макрорегион – все официально представленные территории [24], а также Республику Саха [Якутия] в пределах административно закреплённых границ. Здесь наиболее перспективными можно считать добычу и переработку полезных ископаемых, создание нефтегазохимических кластеров, военное и гражданское судостроение. Кроме Арктического, охватывающего значительную часть Дальневосточного федерального округа, здесь могут быть созданы Забайкальский [Приграничный] макрорегион [Республика Бурятия, Забайкальский край, Амурская область и Еврейская АО], а также Тихоокеанский, включающий Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Магаданскую и Сахалинскую области. Данное ранжирование по отдельным признакам соответствует позиции уполномоченного федерального органа – Минвостокразвития России, представленной в 2021 г. Предположительно, общее количество территорий, относящихся к макрорегионам, может возрасти с нынешних 12-ти до 15 или 16 подобных территориальных образований.

Стратегическое значение рассматриваемого макрорегиона как перспективной пространственной организации можно представить на опыте развития всего «Восточного» вектора и переориентации отечественной внешнеэкономической деятельности на Азиатское [АТР и Индия], Ближневосточное, а в перспективе и на Африканское направления. Поэтому, предлагая новое макрорегиональное ранжирование, авторы имеют ввиду ускоренное развитие всей хозяйственной и стратегической оборонной системы Дальневосточного федерального округа и Арктики, ещё 12–15 лет назад финансируемых по т.н. остаточному принципу. Сейчас сформировано

и функционирует иное видение данного процесса, в основе которого прослеживается взаимосвязь между природными ресурсами, т.е. полезными ископаемыми и допускаемым к промышленной разработке лесным фондом, с одной стороны, и формирующейся транспортно-логистической инфраструктурой – с другой. Здесь особую роль играет начало круглогодичной эксплуатации Северного морского пути, планируемой с 2024 г., при этом перевозка грузов к 2030 г., согласно прогнозам Правительства РФ, может достигнуть 200 млн т. Особое значение при этом будет иметь ввод по фарватеру Севморпути в число действующих около полутора десятков портов на Арктическом и Дальневосточном побережье, а также строительство новых пропускных мощностей Транссиба и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей, ранее открытых таможенных терминалов, автомобильного и железнодорожного мостовых переходов из России в КНР, развитие нефте- и газотранспортной системы в азиатском направлении. В среднесрочной перспективе немаловажное значение имеет продолжение автомагистрали М-12 Москва – Нижний Новгород – Казань – Екатеринбург до Владивостока и создание мощной автомобильной, железнодорожной и морской инфраструктуры на Дальнем Востоке страны. Поэтому авторы исходят из того, что даже в условиях существенного недостатка трудовых ресурсов грамотное реформирование внешнеэкономического вектора может обеспечить устойчивое развитие всего северного и восточного макроэкономических направлений за счёт повышения связанности национальной территории и получения дополнительных выгод от предпринимательской, в том числе экспортной, деятельности.

Анализируя и осмысливая многочисленные исторические, природно-климатические, демографические, социально-экономические, инфраструктурные, некоторые иные особенности и различия нынешних 12 российских макрорегионов, вовлекаемый в хозяйственный оборот ресурсный потенциал, на основе научного подхода можно последовательно сформулировать стратегическое значение данных территориальных образований в системе национальной экономики, пространственной организации России и реализации долгосрочных задач по обеспечению национальных интересов и целей развития:

– современные макрорегионы представляют в значительной степени новую схему организации национальной территории, обеспечивая посредством значительного инфраструктурного и ресурсного пространства более целенаправленное участие в решении внутренних и внешнеполитических задач для реализации национальных целей развития, обеспечения стратегических вопросов безопасности и территориальной целостности государства;

– решение обозначенных задач достигается на основе повышения эффективности государствен-

ного и корпоративного управления, потенциал которого раскрывается через взаимодействие и координацию действий на пространстве со значительно более масштабным, в сравнении с региональными возможностями, ресурсным потенциалом – кадровым, минерально-сырьевым, транспортно-логистическим и т.д.;

– в данном случае эффект масштаба – территориального, ресурсного, управленческого – определяет не только современный, но в ещё более значительной степени долгосрочный потенциал развития в целом самодостаточной территории, способствует таким образом более грамотному стратегическому планированию: связывать в единую экономическую цепочку несколько крупных макрорегионов во всех смыслах выгоднее, чем разрабатывать многочисленные проекты для необеспеченных в ресурсном плане образований;

– на макрорегиональном уровне возможен эффективный ресурсный манёвр, сопровождающийся дополнительными выгодами [через внутреннюю межрегиональную кооперацию, внешнеэкономическую деятельность и др.] и, кроме этого, сопутствующий мультипликативный эффект при взаимодействии сопряжённых отраслей и хозяйственных комплексов;

– современные макрорегионы формируют прочную экономическую вертикаль и взаимосвязь между территориальным мегауровнем и региональным [субъектным] мезопространством, обеспечивая дополнительную поддержку инвестиционных и промышленно-технологических инициатив;

– многочисленные задачи по повышению уровня национального суверенитета в различных сферах жизнедеятельности – финансовой, технологической, транспортно-логистической, социальной – имеют более весомые результаты при вовлечении в деловой оборот значительного по размерам и ресурсному потенциалу территориального пространства и комплексному подходу к его освоению;

– социально-экономические проекты, принимаемые для управленческих решений в пределах макрорегиона, имеют более разностороннюю специализацию, чем в системе отдельно взятого субъекта, при этом их достижение может ускориться и оказаться менее затратным [это подтверждает анализ некоторых проектов по освоению Ангаро-Енисейского макрорегиона, разрабатываемых в 2021–2022 гг.];

– значительный потенциал макрорегиона способствует созданию на обозначенной территории системы научных, промышленных, аграрных и других типов кластеров, имеющих особое значение в построении самодостаточной национальной продовольственной, технологической и оборонной сферы, при этом каждый из них дополняет предыдущий и обеспечивает необходимую последовательность хозяйственных действий;

– развитие внутренней макрорегиональной специализации поступательно обеспечивает приоритет определённых видов научной и/или хозяйственной деятельности [условно не более 3-х], формирующих стратегический профиль рассматриваемого территориального образования в системе национальной экономики: в настоящий период чётко просматривается специализация Ангаро-Енисейского, Южно-Сибирского, Северо-Кавказского и некоторых других макрорегионов;

– макрорегион более подготовлен для создания новых и реконструкции ранее используемых магистралей, обеспечивающих продвижение национальной инфраструктурной системы в отдалённые и малонаселённые местности: данный подход реализуется в преддверии и на этапе осуществления крупных инвестиционных проектов и программ;

– впервые за определённым макрорегионом могут быть закреплены фактически реализуемые им приоритетные функции государственного управления и регулирования в оборонном комплексе, имея ввиду высокий уровень их концентрации в крупнейших и крупных городских агломерациях: в данном случае просматривается консолидация исторически сложившейся специализации, не характерной для подавляющего большинства других подобных образований;

– повышение внимания к макрорегионам на государственном уровне, объективное их позиционирование в системе территориальной организации и дальнейший приоритет их развития постепенно формируют новые подходы к построению административно-территориального устройства России, основанного на принципах социально-экономической целесообразности.

Литература:

- Путин В.В. Выступление на итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай», 27 октября 2022 г. – URL: <http://www.Kremlin.ru/events/prezident/transcripts/69695/> (дата обращения: 28 октября 2022 г.).
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 21.02.2023 г. // СПС КонсультантПлюс.
- Путин В.В. Выступление на пленарном заседании съезда РСПП 16 марта 2023 г. – URL: <http://www.Kremlin.ru/events/president/news/70688/> (дата обращения: 16 марта 2023 г.).
- Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. (проект, 2016 г.). – URL: http://карьеры-евразии.рф/uploadedfiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf.
- Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.
- Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
- Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
- Бухвальд Е.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. – 2019. – № 2. – С. 25–34.
- Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 135–145.
- Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития России: разработка и начало реализации // Регионы России: стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития. X Межд. науч.-практ. конференция. – М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. – Вып. 14. – Ч. 2. – С. 84–89.
- Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. – 2019. – Т. 15. Вып. 3. – С. 631–643.
- Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. – 2019. – Т. 15. – № 4. – С. 967–980.
- Михеева Н.Н. Пространственные аспекты разработки экономических прогнозов: научный доклад / Под ред. чл.-корр. РАН А.А. Широкова. – М.: Артис Принт, 2021. – 120 с.
- Мусинова Н.Н. Пространственное развитие территории России – веление времени // Вестник университета. – 2019. – № 5. – С. 62–66.
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика: логика и парадоксы перемен // Проблемы прогнозирования. – 2019. – № 6. – С. 4–21.
- Суворова А.В. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. – 2019. – Т. 20. – № 3. – С. 51–63.
- Тулохонов А.К. Есть ли у России стратегия пространственного развития, или ещё раз о реформах в российском государстве // Экономист. – 2019. – № 4. – С. 3–9.

18. Пивоварова О.В., Дудник А.И. Европейский опыт управления территориальным развитием: механизмы повышения связанности регионов // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2022. – № 10. – С. 71–76.
19. Фаттахов Р.В., Макар С.В., Конищев Е.С. Современные агломерационные процессы в пространственном развитии России // Проблемы современной экономики. – 2021. – № 4 (80). – С. 136–140.
20. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 17.02.2023 г.) // СПС КонсультантПлюс.
21. Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
22. Орлов С.Л., Строев П.В. О некоторых особенностях вхождения в национальное пространство России и об экономическом потенциале новых территориальных образований // Вестник экономики, права и социологии. – 2022. – № 4. – С. 39–43.
23. Путин В.В. Интервью информационным агентствам ТАСС и «Синьхуа» 1 сентября 2015 г. – URL: <http://www.Kremlin.ru/events/president/transcripts/50207/>.
24. Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (ред. от 05.03.2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.

Strategic Importance of Macro-Regions in the Spatial Development of the Russian Economy

Orlov S.L., Stroeve P.V.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

In modern conditions of extreme turbulence of the geopolitical situation, there is an objective need to determine the most resistant to the perception of numerous economic challenges of spatial structures and territorial economic entities that can strategically withstand negative effects from outside, stabilize socio-economic processes and continue the progressive development of the nearby group of subjects, increasing the national development effect.

Key words: national space, macroregion, agglomeration processes, new system of world economic relations, national economic complexes, foreign economic vector, connectivity of national territory, internal administrative-territorial structure of Russia

