

УДК 332.14

МАКРОРЕГИОН КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ*

А.В. Топилин¹,
О.Н. Хомяченко²

¹ ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ
ТОРГОВЛИ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РФ

² ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Статья посвящена вопросам совершенствования планирования пространственного развития страны. Рассмотрены проблемные аспекты и недостатки действующей Стратегии пространственного развития РФ. Сформулированы рекомендации по совершенствованию управления макрорегионами, как структурными элементами территории Российской Федерации в условиях перемен, которые происходят в стране и мире.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: макрорегион, пространственное развитие, стратегия, цели территориального развития, глобализация, суверенизация.

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [5], в 2019 году была принята Стратегия пространственного развития до 2025 года [7] – важнейший документ стратегического планирования. В ней, после долгого перерыва, сделана попытка определить принципы, приоритеты и основные направления пространственного развития России, перспективные экономические специализации субъектов Федерации, центры экономического роста.

Прошедшие два года – незначительный срок для оценки влияния принятой Стратегии на пространственное развитие страны. Тем более, что на этот период пришлось пандемия мирового масштаба, отвлекшая внимание от стратегических задач эконо-

MACROREGION AS AN OBJECT OF STRATEGIC PLANNING OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE NATIONAL ECONOMY

A.V. TOPILIN¹, O.N. KHOMYACHENKO²

¹ ALL-RUSSIAN ACADEMY OF FOREIGN
TRADE OF THE MINISTRY OF ECONOMIC
DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

² INSTITUTE OF REGIONAL ECONOMIC
RESEARCH

The article is devoted to the issues of improving the planning of spatial development of the country. Shortcomings in the development of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation are considered. Recommendations are formulated for improving the management of macroregions as structural elements of the territory of the Russian Federation in the context of changes that are taking place in the country and the world.

KEY WORDS: macro-region, spatial development, strategy, goals of territorial development, globalization, sovereignization.

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-2-57-61

мического развития. Однако, предварительная обобщенная оценка принятых в ней решений и хода их реализации уже может быть дана.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Стратегия пространственного развития до 2025 года представляет собой идеологическую и методологическую основу планирования пространственного развития страны. Так, предусматривается, что федеральные органы исполнительной власти должны руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ Российской Федерации и иных программных и плановых документов и принятии решений, направленных на обеспечение устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий. Так же органам

* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ № 19-010-00262

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации Стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Для России – это стратегический документ, в рамках которого сделана попытка учесть особенности территории, сложившуюся систему расселения, размещение производительных сил, что является положительным моментом, с точки зрения возвращения к богатейшему опыту научно обоснованного долгосрочного территориального планирования, накопленному в СССР, без которого невозможно добиться целей устойчивого развития самой большой в мире страны. Хотя, переход от административно-плановых к рыночным принципам хозяйствования привел к существенным изменениям в применяемых механизмах регулирования территориального развития.

В начале 2000-х годов академиком А.Г. Гранбергом была сформулирована парадигма, которая закладывает методологический подход к разработке стратегических документов пространственного развития страны: «...Экономика России – не монообъект, а пространственный (многорегиональный) организм, функционирующий на основе вертикальных (центр-регионы) и горизонтальных (межрегиональных) экономических взаимодействий и входящих в систему мирохозяйственных связей» [8]. В качестве главной цели стратегии территориального развития определено укрепление единого экономического пространства, политической целостности и безопасности страны и гармоничном развитии всех регионов на основе их оптимальной специализации в общероссийском и международном разделении труда [8].

Предполагалось, что Стратегия пространственного развития, зафиксировавшая эти принципы, послужит активизации взаимодействия регионов и запуска новых перспективных проектов. С этой целью в Стратегии проведено структурирование пространства страны на 12 макрорегионов, хотя макрорегион, как структурный элемент пространства, был определен еще в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ, как «часть территории Российской Федерации, которая включает 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» [12].

Важно отметить, что до последнего времени задачей страны был поиск оптимальных позиций в рамках международного разделения труда в условиях глобализации. Принципиальные перемены, которые происхо-

дят в стране и мире, меняют платформу интеграции и унификации во взаимодействиях стран в сфере экономики, политики, культуры и других областях. «Постковидная» специфика очень повлияла на изменение приоритетов развития государств и возможность выстраивания логистических цепочек на всех уровнях.

Текущая ситуация в экономике характеризуется следующими принципиальными обстоятельствами:

- продолжающаяся пандемия в Европе и США;
- усиление секционной политики стран Запада, направленной на «сдерживание» РФ;
- ухудшение возможности принятия научно обоснованных долгосрочных стратегических решений, в условиях нарастания неопределенности;
- нарастающая угроза системного кризиса мировой экономики.

В этих условиях остро стоит задача перехода от стратегии глобализации к обеспечению самодостаточности государства и реализации стратегии суверенизации. В рамках стратегических документов должно быть отражено это изменение формата развития экономического пространства, поскольку принципы и механизмы взаимодействия стран и регионов в рамках глобального мира и вынужденной автаркизации принципиально отличаются.

Необходимость перехода к стратегии суверенизации послужит действенным стимулом к сотрудничеству и углублению межрегионального взаимодействия в РФ, поскольку становится жизненно важной разработка и реализация крупных инвестиционных проектов по созданию критически необходимых продуктов, производств, технологий. Это, в свою очередь, потребует повышения качества принимаемых управленческих решений по реализации проектов развития на всех уровнях.

Ресурсом преодоления кризиса и дальнейшего развития в текущих обстоятельствах становятся государственные инвестиции, льготные режимы для бизнеса и усиление иных мер госрегулирования. Большинство стран мира применяют подобные меры поддержки в условиях пандемии. Их своевременное применение в РФ, а также огромные заслуги советской и российской вирусологии, объясняют относительно успешное прохождение пандемической ситуации в России.

На федеральном и региональном уровнях в сложившихся условиях целесообразно:

- оптимизация действующих мер социальной поддержки населения;
- приоритетная реализация проектов технологического развития в критически значимых областях;
- совершенствование нормативно-правовой базы реализации инвестиционных проектов на принципах ГЧП;
- увеличение расходов на развитие инфраструктуры как магистральной, так и социальной, с учетом демографического прогноза.

Макрорегион – наилучший формат реализации таких масштабных проектов, в том числе, благодаря потенциалу межрегионального взаимодействия. Важнейшим фактором успешной реализации крупномасштабных проектов развития является учет объективных возможностей реализации проектов и программ развития.

В рамках теоретических разработок в начале XXI века российскими учеными были выделены основные этапы реализации Стратегии территориального развития страны, а именно:

- завершение переходного периода и создания зрелых рыночных структур;
- осуществление крупных программ, способных привести к качественным изменениям в размещении производительных сил;
- выход регионов на траекторию устойчивого развития [8].

Эта классификация отражает не только последовательность этапов развития. В каждый конкретный момент времени регионы страны, в силу экономического неравенства, находятся на разных стадиях развития. Так, по оценкам Минэкономразвития РФ в 2019 году из 85 регионов 10 регионов России находились в сложной социально-экономической ситуации. В большинстве регионов велась реализация крупных программ развития с целью обеспечения качественных изменений в их социально-экономическом положении. Наконец, такие регионы как Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Татарстан, по оценке Минэкономразвития вышли на траекторию устойчивого развития [1].

Так как перед разными регионами стоят свои специфические задачи развития, к управлению ими необходимо применять индивидуальный подход, в зависимости от этих задач. Должен существовать типовой механизм контроля, а механизм управления должен формироваться под решение конкретных задач развития, которые отражаются в региональных стратегиях. И хотя структурно макрорегион – это сумма территорий, входящих в него регионов, стратегия макрорегиона – не сумма стратегий регионов. Взаимосвязанность стратегий и достижение общих целевых ориентиров на основе эффективных механизмов межрегионального взаимодействия для реализации потенциала экономического роста, стимулирования и развития территориальной кооперации, в связи с общими для регионов проблемами и вызовами и будет критерием качества стратегии макрорегиона.

Положительной тенденцией является расширение арсенала применяемых методов сглаживания диспропорций территориального развития. Ставку на создание центров развития, прежде всего в виде агломераций, дополняет механизм разработки индивидуальных программы социально-экономического развития субъектов федерации, развитие которых от-

несено к приоритетным задачам общегосударственного значения.

Выделение макрорегионов направлено на то, чтобы сформировать и закрепить устойчивые экономические, трудовые и другие связи между регионами, содействовать их развитию. Однако, несмотря на то, что Стратегия пространственного развития закрепила количество макрорегионов и состав каждого из них, среди практиков и теоретиков не утихают споры о целесообразности такого варианта структурирования. Например, экспертами отмечены как спорные, решения о том, что Татарстан и Башкортостан вошли в разные макрорегионы; что Мурманская область включена не в Северный, а Северо-Западный макрорегион; что Республика Бурятия и Забайкальский край Указом президента переведены из Сибирского федерального округа в Дальневосточный. С одной стороны, этот шаг позволил распространить на эти регионы дальневосточные меры господдержки, но с другой, оказался разорванным сложившийся Байкальский макрорегион, который позволял реализовывать программы развития о. Байкал – природного объекта мирового значения.

И примеры того, что решение конкретной задачи развития требует отклонения от закреплённой структуры макрорегиона, можно приводить и далее. Так же, неоднозначную оценку вызвала сама целесообразность закрепления экономической специализации регионов, приведенной в Стратегии. Это может быть сдерживающим фактором при привлечении инвестиционных ресурсов в сферы, не вошедшие в этот перечень [9].

Такая ситуация подтверждает, что для России может быть актуален подход, который разделяет ряд европейских и российских ученых – регионалистов [3], в рамках которого макрорегион предложено считать «неким социально-экономическим и управленческим конструктом, границы которого нечетки и размыты. При этом макрорегиональные стратегии отражают особую форму сотрудничества, являясь «мягкими (гибкими) пространствами» в рамках «параллельного» территориального управления» [11, 13].

В российской практике такой подход ближе всего к принципам проектного управления, которое опирается не только на административное деление, а следует, прежде всего, экономической логике. Кроме того, это позволит избежать добавления к управленческой «матрешке» еще одного макрорегионального уровня.

Примером применения этого инструмента в рамках территориального планирования является Комплексный инвестиционный проект «Енисейская Сибирь». В основу КИП легла инициатива руководителей трех регионов – Красноярского края, Республики Хакасия и Республики Тыва – объединить свои усилия для общего экономического развития. В КИП входят инвестиционные проекты крупных компаний

и финансово-промышленных групп по созданию перерабатывающих производств продукции с более высокой добавленной стоимостью, предполагается строительство объектов транспортной инфраструктуры, в том числе железной дороги, освоение ряда месторождений полезных ископаемых, развитие сельского хозяйства и др.

В рамках организационного механизма реализации КИП каждый регион сформировал соответствующие структуры. Так, на начальном этапе проект «Енисейская Сибирь» курировала исполнительная дирекция, созданная на базе существующей ОАО «Корпорация развития Красноярского края». Ее финансирование осуществлялось за счет средств акционеров. В соответствии с Распоряжением губернатора Красноярского края сформирован Комитет по реализации КИП с участием представителей организаций – участников КИП и Исполнительная дирекция, обеспечивающая оперативное управление реализацией КИП. Прорабатываются механизмы научно-технического и кадрового обеспечения, развития инфраструктуры, была проведена корректировка действующего регионального законодательства в инвестиционной сфере, необходимой для успешной реализации КИП [6].

В Хакасии для целей реализации КИП «Енисейская Сибирь» создана Межведомственная рабочая группа, являющаяся коллегиальным совещательным органом, созданным в целях разработки предложений по решению вопросов, связанных с реализацией КИП. Задачами межведомственной рабочей группы являются:

- организация взаимодействия органов исполнительной власти Республики Хакасия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Хакасия, организациями независимо от их организационно-правовой формы в целях реализации КИП;
- рассмотрение вопросов о ходе исполнения плана мероприятий по реализации КИП, разработка предложений по его корректировке;
- анализ материалов и разработка предложений по решению вопросов по реализации КИП [4].

В конце 2020 года Иркутская область выразила желание войти в КИП «Енисейская Сибирь». Минэкономразвития РФ подготовлен проект распоряжения правительства РФ об объединении проектов четырех регионов – Красноярского края, Тывы, Хакасии, Иркутской области. Если в настоящее время в состав КИП входят 32 проекта на сумму 1,9 триллиона рублей, то с проектами Иркутской области их количество увеличится до 53 проектов на общую сумму более 4 триллионов рублей. Также сформирована и согласована на федеральном уровне заявка на создание особой экономической зоны «Красноярская технологическая долина» [11]. Сроки реализации комплексного

инвестиционного проекта – 10 лет (2018–2027 годы). Источники финансирования: средства бюджетов всех уровней; частные инвестиции; государственная поддержка, необходимая для реализации инвестиционных проектов, входящих в КИП.

Планируемые эффекты от реализации КИП «Енисейская Сибирь»:

- более 70 000 новых рабочих мест;
- 528 млрд рублей налоговых отчислений от реализации проекта;
- 250% увеличение оборота субъектов МСП;
- устойчивый рост прямых иностранных инвестиций;
- устойчивый прирост населения Енисейской Сибири;
- удвоение индекса развития человеческого потенциала [2].

Успешная реализация входящих в КИП проектов должна способствовать росту полицентричности пространственного развития за счет возникновения новых центров роста не только регионального, но и федерального масштаба; согласованию пространственного и отраслевого формата развития; обеспечению большей связанности территорий за счет максимального вовлечения в проекты не только крупных, но и менее масштабных предприятий. Таким образом, в рамках формата КИП может быть отработан подход к решению самых насущных задач развития регионов.

КИП «Енисейская Сибирь» прошел следующие этапы развития:

- инициирован еще до завершения разработки Стратегии пространственного развития РФ, (конец 2017 года);
- поддержан президентом РФ В.В. Путиным (февраль 2018 года);
- подписано Соглашение о сотрудничестве между Красноярским краем, Тывой и Хакасией в рамках проекта (апрель 2018 года);
- выдвинута инициатива о присоединении Иркутской области (конец 2020 года).

Фактически, формат КИП стал схемой создания макрорегиона «снизу», что позволило учесть как реальные болевые точки, так и прорывные, требующие мобилизации ресурсов для рывка в развитии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт формирования и реализации комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» представляется принципиально важным. Усилия региональных властей в области межрегиональной кооперации и инвестирования в рамках КИП «Енисейская Сибирь», проработка механизмов реализации, поддержка этой инициативы на федеральном уровне формируют эффективный инструмент социально-экономического развития не только сибирского, но и федерального масштаба, который после присоеди-

нения Иркутской области полностью соответствует формату Ангаро-Енисейского макрорегиона. При этом, очевидно требуют дальнейшей отработки вопросы управления реализацией такого масштабного проекта, формирования соответствующих эффективных и полномочных организационных структур (дирекции, управляющие компании, межрегиональные комитеты и т.п.).

Такой подход к обоснованию и осуществлению комплекса инвестиционных проектов, сформированных и реализуемых регионами-соседями с целью активизации социально-экономического развития, повышения инвестиционной привлекательности, создания новых рабочих мест, увеличения налоговых поступлений и реальных доходов жителей регионов, подтверждает целесообразность использования формата макрорегиона при решении задач пространственного развития страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Информационный ресурс: <https://www.economy.gov.ru/>
2. КИП «Енисейская Сибирь» – Енисейская Сибирь. <https://ensib.ru/инвестиции/кип-енисейская-сибирь/>
3. **КУЗНЕЦОВА О.** Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // Федерализм. 2019. № 4. С. 112–125.
4. Постановление Президиума Правительства Республики Хакасия от 26 марта 2019 года №38-п «О реализации комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» (с изменениями на 5 сентября 2019 года).
5. Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионально-го развития РФ на период до 2025 г.».
6. Распоряжение губернатора Красноярского края от 29 декабря 2018 года № 730-рг «О реализации комплексного инвестиционного проекта «Енисейская Сибирь» на территории Красноярского края» <http://docs.cntd.ru/document/550325514> <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71591470/>
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/
8. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под редакцией академика А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004.-720 с. (Экономическая наука современной России).

9. Стратегия пространственного развития не прошла слушания – Политика – Коммерсантъ <https://www.kommersant.ru/doc/3726100>.
10. **СТРЯБКОВА Е.А., ЛЫЩИКОВА Ю.В.** Развитие методических подходов к определению приоритетов «умной специализации» территорий // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 12А. С. 73–82. DOI: 10.34670/AR.2020.92.12.037.
11. **УСС А.В.** КИП «Енисейская Сибирь» набирает обороты <https://news.myseldon.com/ru/news/index/241372217>.
12. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
13. **SELKER F., RAUHUT D.** The Rise of Macro-Regions in Europe. In: Medeiros E. (eds) European Territorial Cooperation. The Urban Book Series. Springer, Cham, 2018, pp. 153-170. Режим доступа: https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_14.

Топилин Анатолий Васильевич,

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН

☎ 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, к. 1,
119333, Moscow, st. Fotieva, 6, building 1
тел.: +7 (903) 566-88-68, e-mail: topilinav@mail.ru

Хомяченко Оксана Николаевна,

к.э.н., начальник отдела региональных и муниципальных программ социально-экономического развития Института региональных экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16,
119002, Moscow, per. Sivtsev Vrazhek, 29/16
тел.: +7 (916) 241-99-53, e-mail: all787@yandex.ru