

**ПРОСТРАНСТВЕННО-ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Доктор географ. наук С.Б. Кузьмин, С.И. Шаманова
Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН**

Рассмотрены пространственно-географические проблемы, связанные с территориальным развитием регионов Российской Федерации в аспекте национальной безопасности страны. С позиций классических географических теорий рассмотрено социально-экономическое состояние Российской Федерации в последние годы. Отмечены основные недостатки проводимой государством политики геопро пространственного территориального развития регионов, которые порождают многочисленные проблемы и снижают уровень национальной безопасности страны. Особо подчеркивается, что для региональной пространственной политики важным моментом должно быть определение роли государства в формировании полноценных и эффективных, исторически сложившихся и реально функционирующих хозяйственных систем. Роль регионов в реализации пространственных территориальных предпосылок национальной, экономической и экологической безопасности страны должна быть усилена за счет реализации стратегий их устойчивого саморазвития. Исторически сложившаяся специализация региона должна стать ведущим критерием его значимости и конкурентоспособности. Необходимо максимально использовать преимущества, предоставляемые неоднородностью уже существующего географического пространства и богатством форм его организации. Недопустимо переставлять административно-территориальных «игроков» в государстве, исходя из сиюминутных геополитических и демографических интересов.

Ключевые слова: пространственная география, регион, пространственное развитие, национальная безопасность, Российская Федерация.

**SPATIAL AND GEOGRAPHICAL DEVELOPMENT OF REGIONS
AS A TOOL FOR ENSURING THE NATIONAL SECURITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Dr. (Geograph.) S.B. Kuzmin, S.I. Shamanova
Institute of Geography mem. V.B. Sotchava SB RAS**

The article examines the spatial and geographical problems associated with the territorial development of the regions of the Russian Federation in the aspect of the country's national security. The socio-economic state of the Russian Federation in recent years is considered from the standpoint of classical geographical theories. The main shortcomings of the state policy of geospatial territorial development of regions, which give rise to numerous problems and reduce the level of national security of the country, are noted. It is especially emphasized that for a regional spatial policy, an important point should be to determine the role of the state in the formation of full-fledged and effective, historically established and actually functioning economic systems. The role of regions in the implementation of the spatial territorial prerequisites for the national, economic and environmental security of the country should be strengthened through

the implementation of strategies for their sustainable self-development. The historically established specialization of the region should become the leading criterion of its importance and competitiveness. It is necessary to make maximum use of the advantages provided by the heterogeneity of the existing geographic space and the richness of its forms of organization. It is unacceptable to rearrange the administrative-territorial "players" in the state based on momentary geopolitical and demographic interests.

Keywords: spatial geography, region, spatial development, national security, Russian Federation.

Введение

Планы социально-экономического развития регионов Российской Федерации (РФ) разрабатываются, как правило, в нормативных государственных документах на основе методов стратегического планирования для принятия эффективных решений, обеспечивающих национальную безопасность страны. Для этого обычно используются показатели устойчивого социально-экономического развития регионов. Сегодня значимость устойчивого развития регионов увеличивается, поскольку усиливается влияние внешних и внутренних факторов нестабильности социально-экономической ситуации из-за вызовов национальной безопасности РФ. Актуальность устойчивого развития регионов, учет факторов внешней и внутренней среды и их оценка определяют адекватность и эффективность стратегических ориентиров, намеченных в процессе планирования [1].

На геопространственную организацию хозяйственной деятельности регионов, кроме экономических, влияют также географические, климатические и исторические факторы. Так, рельеф местности выступает плацдармом для строительной деятельности, речные артерии и морские пути определяют основные транспортные коммуникации, климат и строение ландшафта влияют на условия жизнедеятельности, на возможности роста производственных мощностей и инфраструктуры. В процессе заселения и освоения новых территорий изменяется их пространственно-географический каркас, который определяет устойчивость и безопасность экономики и социальной сферы. Исторические традиции и этно-культурные контакты определяют динамику демографической среды [2].

Вопрос о пространственно-географической дифференциации регионов, входящих в состав любой страны относится к числу ключевых разделов теории регионального развития и входит в круг важнейших задач государственной политики. Регион является базовым элементом социально-экономической, экономико-географической и геополитической системы в государстве, самостоятельной территориальной (пространственной) единицей с законченным циклом экономического воспроизводства [3-5].

Теория регионального экономического воспроизводства, разработанная Р.И. Шнипером [6, 7], подразумевает оптимальное управление регионом через выделение воспроизводственных циклов. Регион – это экономико-географическая система со своей специфической совокупностью воспроизводственных отношений и спецификой протекания социально-экономических процессов. Основу воспроизводственных отношений составляют специализация региона и его относительная хозяйственная самостоятельность, включающая межрегиональные хозяйственные связи в рамках единого экономико-географического пространства, способствующие перемещению товаров и услуг из региона в регион с целью обеспечения потребностей экономики и жизнедеятельности населения.

Для региона специфика экономического воспроизводственного цикла описывается обычно следующими пропорциями: 1) базовыми экономическими; 2) структурными; 3) социально-экономическими; 4) демографическими; 5) экологическими; 6) финансовыми.

ми. Полнота и оптимальность всех этапов экономического воспроизводственного цикла в регионе определяет эффективность региональной социально-экономической политики, ее экономическую и экологическую безопасность и, в конечном счете, – национальную безопасность страны. Поэтому управление пространственно-географической и геополитической системой в регионе должно быть ориентировано на достижение сбалансированности процессов производства, распределения, обмена и потребления благ [8-10].

Методика и исходный материал

28 июня 2014 г. был принят Федеральный закон от № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». В соответствии с ним в 2015-2017 гг. разрабатывались стратегии развития регионов РФ, а в 2018-2019 гг. – национальная стратегия пространственного развития. В результате Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р утверждена «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» (Стратегия-2025). В ближайшей перспективе геопропространственный анализ риска природопользования и обуславливающих его параметров природной среды, общества и экономики для субъектов РФ, ее крупных регионов и территориально-производственных комплексов следует проводить в привязке к этой стратегии. Стратегии-2025 разработана в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», Основами государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г., Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.». Свою существенную корректировку в стратегические геополитические задачи развития РФ на период до 2030 г. вносит Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 204 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года».

Стратегия-2025 учитывает, прежде всего, основные положения Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности РФ» (Стратегия-2015) и Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208. Положения Стратегии-2015, касающиеся пространственного развития экономики субъектов (регионов) РФ, изложены в самом общем виде и сформировать основные положения того или иного стратегического документа, базируясь на них, весьма непросто. Более того, из числа основных показателей национальной безопасности, приведенных в Стратегии-2015, ни один не относится к индикаторам и инструментам пространственно-географического развития, приведенным в Стратегии-2025 [11-13].

В Стратегии-2025 отмечается, что за последние 20 лет наиболее существенными изменениями в геопропространственной организации экономики и социальной сферы РФ являются: 1) ускоренное развитие производства потребительских товаров в центральных районах РФ и субъектах РФ, обладающих выходами к Балтийскому и Черному морям; 2) концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях; 3) сдвиг производств по добыче углеводородного сырья в малосвоенные территории Сибири и Дальнего Востока и акватории шельфов Дальневосточного и Арктического бассейнов; 4) концентрация производства сельхозпродукции на территориях с наиболее благоприятными агроклиматическими и почвенными условиями и выгодным положением относительно емких потребительских рынков. Таким образом, регионы (субъекты) РФ, расположенные на этих территориях, имеют в своих руках главные рычаги (инструменты) обеспечения национальной безопасности РФ. Регионы, расположенные на других территориях, напротив, вносят дестабилизирующие моменты в стратегию обеспечения защиты национальных интересов РФ от внешних угроз.

Результаты и их обсуждение

Большое разнообразие пространственно-географических условий и характеристик регионов и субъектов РФ приводит к значительной дифференциации темпов и уровня их экономического развития, когда по отдельным показателям они могут отличаться в 100 и более раз. Свой вклад вносит также исторически сложившаяся система главных отраслей экономики в регионах. Весь комплекс этих факторов обуславливает формирование специфических моделей геопространственного развития регионов РФ. Они не основываются на использовании экономико-математических подходов и расчетной оптимизации основных показателей социально-экономического развития, а преобразуются исторически, ситуационно, приспособляясь к федеральным тенденциям и местным условиям. Отдельные регионы справляются с поставленной задачей лучше, другие хуже, но все понимают высокую актуальность создания пространственно-географической модели развития собственной территории, которая позволяла бы максимально усилить конкурентоспособность региона в условиях открытой, конкурентной экономики с внутренними и внешними угрозами и рисками. Наличие собственной пространственно-географической стратегии развития позволило бы региону купировать существенные проблемы управления при стратегическом планировании, например, повысить оптимальность принятия реформ, исключить их неверную последовательность и направленность. Рациональная геопространственная стратегия в регионе способна эффективно расставить приоритеты, цели, задачи и проблемы региональной геополитики вместе с мерами их решения [14].

В региональном разрезе сбалансированность экономики РФ в последние годы неуклонно снижалась. Если в 2012 г. 41 % субъектов РФ обладали высокой и средней сбалансированностью экономики, то в 2013 – только 39 %, в 2014-2015 – 38 %, в 2016 – 32 %. Сбалансированность экономики РФ – это оптимальное соотношение между ее отраслями и регионами, в которых они развиты, между объемами производимых в регионе товаров и потребностями в них в самом регионе и в других регионах, с которыми он связан пространственно-экономико-географическими отношениями. В реальности сбалансированность постоянно нарушается, поскольку полного соответствия между отраслями и регионами достичь объективно невозможно в силу множества неопределенностей и рисков. Сбалансированность экономики в государстве постоянно регулируется путем корректировки соотношения отдельных отраслей и административно-территориальных единиц. В плановой экономике СССР она поддерживалась за счет централизованного директивного планирования, что выражалось в составлении баланса народного хозяйства и необходимости его выполнения. Для рыночной экономики сбалансированность устанавливается обычно стихийно, а в смешанной рыночной экономике РФ, в т.ч. под воздействием государственного регулирования. Определяющими критериями национального устойчивого развития являются не темпы экономического роста, а экономико-географическая сбалансированность развития отраслей хозяйства и регионов. Инновационное развитие выступает не как следствие инвестиций в высокотехнологичные отрасли, а как следствие достижения перспективного отраслевого и геопространственного баланса экономики [15].

Кризисные явления в экономике и политике РФ в последние годы выявили существенные проблемы, выражающиеся в дисбалансе размеров и эффективности финансового и реального секторов экономики, развития добывающих и высокотехнологичных отраслей, уровня социально-экономического развития регионов и социального расслоения населения в них. Сегодня наблюдается сильная дифференциация регионов РФ по таким базовым показателям экономики, как ВРП, основные фонды, инвестиции в основной капитал и др. Высоки также различия в уровне жизни населения, в развитии инфраструктуры и быта в регионах. В них сильно нарушена преемственность развития эффективных инструментов геопространственного развития. По этой причине сформировались две основ-

ные группы секторов экономики. В первую группу входят сырьевой сектор и сфера услуг – высокая рентабельность и низкая степень риска, во вторую – промышленные отрасли – низкая рентабельность и высокая степень риска. Это значительно ограничивает развитие экономики, т.к. происходит естественное перемещение ресурсов в секторы и регионы с высокой рентабельностью. Различия имеют место и в социально-экономическом развитии регионов, и в структуре распределения доходов населения [16-18].

Для решения этих проблем и была разработана Стратегия-2025, для которой создание пространственно-географических инструментов обеспечения национальной безопасности РФ было главным приоритетом. Целью геопространственного развития РФ является обеспечение устойчивого и сбалансированного развития регионов и всего пространства РФ, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, обеспечение национальной безопасности, в т.ч. защиты от стихийных бедствий и природных катастроф, чрезвычайных ситуаций природного и природно-техногенного характера.

Для этого до 2025 г. необходимо решить следующие задачи: 1) ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; 2) сокращение межрегиональной дифференциации субъектов РФ, внутрирегиональных социально-экономических различий за счет повышения устойчивости системы расселения путем развития городов и сельских территорий, повышения конкурентоспособности экономик субъектов РФ путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в перспективных отраслях, совершенствования территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы, усиления межрегионального сотрудничества и координации субъектов и регионов РФ в рамках макрорегионов, формирования и развития минерально-сырьевых центров; 3) обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития за счет развития перспективных центров экономического роста; 4) обеспечение национальной безопасности РФ за счет развития геостратегических территорий.

Геостратегическими субъектами РФ являются: 1) с эксклавным положением; 2) на Северном Кавказе; 3) в Дальневосточном федеральном округе; 4) субъекты и части субъектов РФ в Арктической зоне РФ в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны РФ». Приграничными геостратегическими территориями РФ являются: 1) субъекты РФ, граничащий со странами, входящими в Европейский союз; 2) граничащие со странами, входящими в Евразийский экономический союз; 3) граничащие с другими странами.

Для обеспечения национальной безопасности РФ за счет пространственно-географического развития геостратегических территорий в Стратегии-2025 предлагается ряд ключевых мер, в т.ч. содействие межрегиональному сотрудничеству с приграничными регионами сопредельных с РФ стран в научно-технической, социальной, экологической сферах, туризме, регулировании рынка труда, развитии инфраструктур, предупреждении чрезвычайных ситуаций природного и природно-техногенного характера, ликвидации последствий природных катастроф и стихийных бедствий, борьбе с эпидемиями и ликвидации их последствий. Поэтому реализация Стратегии-2025 требует разработки и утверждения частных стратегий социально-экономического развития макрорегионов РФ, а также планов их реализации в форме аналитических программ территориального развития. Эти программы должны обеспечить синхронизацию во времени и пространстве мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами геостратегического планирования РФ, государственными программами РФ, схемами территориального планирования РФ, инвестиционными программами развития субъектов естественных монополий.

Таким образом, экономико-географическим и пространственно-географическим вопросам развития регионов РФ уделяется большое внимание, поскольку они входят в круг проблем, решение которых обеспечивает национальную безопасность РФ.

Однако при детальном анализе региональной специфики РФ выясняется, что Стратегия-2025 конфликтует и с региональными стратегиями, и с фундаментальными постулатами экономико-географической теории пространственного развития. В Стратегии-2025 провозглашается рост агломерационных эффектов и уровня конкурентоспособности регионов, снижение их социально-экономического неравенства, выделены приоритетные геостратегические регионы, сформированы однородные макрорегионы и т.п. Но предлагаемые решения не соответствуют основам экономико-географической теории и принципам региональной государственной политики, таким как: концепция территориального размещения отраслей и крупных производств, система геопространственного развития и роста, концепция геопространственного разнообразия и неравенства и др. Выделенные в Стратегии-2025 основные направления геопространственного развития только формально соответствуют постулатам и алгоритмам, которые традиционно рассматриваются в теоретических моделях регионального пространственно-географического развития. Более того, сами эти направления либо реализуются в рамках инерционного развития геопространственной системы РФ, либо модифицируются под воздействием особенностей экономического и географического пространства России. Но как раз эти модификации и не принимаются во внимание в Стратегии-2025. Такое положение дел приводит к возникновению конфликта между объявленными в Стратегии-2025 целями и реальными проблемами функционирования российского экономического пространства в аспектах социально-экономического неравенства, максимизации эффектов агломерации и региональной ренты, конкурентоспособности регионов и субъектов РФ и т.д. Продуктивная стратегия возможна только в случае представления экономического пространства как системы реально взаимодействующих регионов, а не простого набора административных субъектов [17, 19].

Например, Стратегия-2025 искусственно разрывает исторически сложившиеся, реально функционирующие сегодня и перспективные как в социально-экономическом, так и в эколого-природоохранном и ресурсосберегающем плане интеграционные связи крупного Байкальского региона – как эколого-экономико-географического стабильного конгломерата Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края. Критически важным моментом, приводящим к ослаблению национальной безопасности РФ, является принципиальное противоречие между провозглашенной в Стратегии-2025 неоднородностью пространства и территорий (регионов, субъектов) РФ и, одновременно, приверженностью по умолчанию к однородности институциональной среды. Институциональная однородность в стране играет позитивную роль только при наличии гомогенных в географическом и социально-экономическом отношении регионов и территорий. Иначе она обуславливает формирование многочисленных институциональных ловушек и узлов социальной, экономической и экологической напряженности в обществе. Степень разнообразия институциональной среды, в которой функционируют пространственно-географические экономические структуры, например, макрорегионы РФ, должна быть не ниже степени разнообразия самого экономического пространства. Хотя в Стратегии-2025 отражены институциональные новации, например, для Дальневосточного федерального округа, но это является скорее подменой пространственно-географического разнообразия особенностями геополитического частного целеполагания.

На практике экономика РФ функционирует сегодня в больших и неоднородных географических пространствах, поэтому должна учитывать разные типы и фазы развития. Для оптимального управления такой экономикой следует максимально использовать преимущества, предоставляемые неоднородностью самого уже существующего геогра-

фического пространства и богатством форм его организации [17], а не переставлять административно-территориальных «игроков», исходя из сиюминутных геополитических и демографических интересов, как это было сделано, например, при передаче Республики Бурятия и Забайкальского края в состав и ведение Дальневосточного федерального округа.

Практика последнего времени убедительно свидетельствует, что реализация Стратегии-2025 как основы региональной политики и национальной безопасности РФ сталкивается со значительными сложностями. Одной из них является отсутствие методических подходов к осуществлению этой политики на адресной основе с учетом специфики различных групп субъектов РФ. Ранжирование субъектов РФ и выделение отдельных групп регионов (макрорегионов) как объектов федеральной политики регионального развития и регулирования геопространственной структуры страны следовало бы проводить с использованием регионального индекса экономического развития. Так, в работе [20] сформированы и оценены в динамике основные экономические потенциалы развития российских регионов. Выделены в целом и в разрезе отдельных групп регионов (макрорегионов) основные факторы и закономерности, обеспечивающие устойчивый рост регионального звена российской экономики. С учетом выявленных закономерностей определены возможности целевой адресации различных институтов и инструментов федеральной политики регионального развития в отношении субъектов РФ на основе их ранжирования. К сожалению, результаты подобных исследований в Стратегии-2025 не использованы.

В экономико-географической региональной пространственной политике важным моментом должно быть определение роли государства в формировании полноценных и эффективных, исторически сложившихся, реально функционирующих хозяйственных систем, включающих и производство общественных благ. В мировой практике этим занимается институциональная экономика на основе «теории соглашений» и «философии сотрудничества». Экономико-географическая система отношений центра и регионов, регионов между собой может быть представлена в виде самостоятельных, взаимодействующих подсистем: 1) товарного обмена; 2) производственно-технологической; 3) традиционного хозяйства; 4) гражданского общества; 5) творческой; 6) общественного мнения; 7) экологической. Традиционной системе рыночных отношений в этих подсистемах отводится значительная, но частная функция. Общая геопространственная политика государства по отношению к регионам возможна только с конкретизацией ее смысла, которая создает поле деятельности для региональных правительств и муниципалитетов. Понятия «координация», «интеграция», «соглашение», «сотрудничество», «институты развития», отражающие институциональные аспекты общественного прогресса, в экономической политике регионов излагаются в прогнозах, схемах и проектах как мероприятия с соответствующими атрибутами их реализации – цели, задачи, механизмы, исполнители, ресурсы и т.д. Но и конкретика должна быть освещена определенной конструктивной идеей. И хозяйственный механизм, и общественные отношения, включая отношения по линиям «центр – регион», «регион – предприятие», «регион – регион» и т.д., составляют общий предмет индикативного планирования. Стратегию геопространственного развития регионов РФ необходимо рассматривать не только по динамике производительных сил, что более или менее соблюдается, но и по трансформации общественных отношений, что практически отсутствует в государственных документах прогнозного характера [21].

Проблема координации приоритетов пространственно-географического развития РФ не может быть решена простым распределением отраслевых задач экономики между отдельными регионами и макрорегионами. Ее решение потребует согласования задач национальной экономики с изменениями, определяемыми отдельными региональными элементами всей хозяйственной системы РФ. Необходима интеграция инициатив регионов с государственными целями развития, объединение частных задач и мероприятий в комплексные инвестиционные национальные проекты, связывающие друг с другом пред-

ставителей крупных регионов и макрорегионов РФ. Тем не менее, в Стратегии-2025 специфика исторически сложившейся территориальной хозяйственной системы регионов РФ, отраслевые особенности соседних регионов и их связи в большинстве случаев не учитываются. Такой обезличивающий территории и регионы псевдопространственный (псевдогеографический) подход практически теряет смысл в условиях отсутствия ключевых отраслей их специализации, определенных на национальном уровне, становится нерациональным вследствие отнесения к числу перспективных практически всех существующих в регионах отраслей и императивности их закрепления за субъектами РФ без учета мнения представителей региональных политических и социально-экономических сообществ [22, 23].

Такая недалёковидная региональная пространственно-географическая политика может отрицательно повлиять на социально-экономическое и экологическое благосостояние и безопасность регионов и проживающего в них населения [24]. В этой связи предлагается, например, обоснованная концепция построения генетического сценария развития много-региональной системы РФ, опирающегося на синтез сущностных моделей проектной и эволюционной экономик [25]. В приведенной работе предложена методическая схема организации расчетов в рамках такого сценария, базирующаяся на системном обобщении лучших региональных практик управления и ведения хозяйства. Автор работы проверил в расчетах, и предложил схему построения системы 32 макрорегионов РФ, выделенных по принципу сходства условий и типов развития объединяемых регионов. Он сравнил их с системой 12 макрорегионов, предложенной в Стратегии-2025, и сформулировал предложения по совершенствованию государственной региональной политики, основанные на опыте построения генетических сценариев развития системы регионов страны.

Смысл политики обеспечения национальной, экономической, экологической безопасности, в т.ч. защиты от стихийных бедствий и природных катастроф, которые сегодня затрагивают все сферы жизни РФ, состоит в своевременном выявлении рисков и угроз для страны и ее населения, которые могут сложиться в результате тех или иных негативных экономических, социальных, экологических, геополитических и других процессов. Тенденции пространственного развития регионов РФ, изложенные в Стратегии-2025, содержат в себе потенциальные, но зримые источники риска для устойчивости всей социально-экономической системы страны, для целостности и безопасности государства, для благополучия его населения [26, 27]. К числу угроз национальной безопасности относится неравномерное пространственно-географическое развитие регионов. Но как мы уже отмечали выше, неравномерность их развития выступает скорее не угрозой, а объективной неизбежностью. Радикально и сколько-нибудь быстро преодолеть ее сегодня крайне сложно, особенно учитывая влияние ряда неблагоприятных внешних факторов развития экономики страны, если вообще нужно, поскольку дифференциация российского экономико-географического пространства может выступать именно как инструмент обеспечения национальной безопасности РФ при своевременном и надлежащем использовании всех преимуществ этой дифференциации и специализации регионов РФ [28].

Для обеспечения национальной безопасности основные усилия руководства РФ должны быть направлены на устранение дисбалансов в пространственно-географическом развитии, на сокращение межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ путем сбалансированного территориального развития страны, устранение инфраструктурных ограничений. В Стратегии экономической безопасности РФ 2017 г. важнейшим слагаемым экономической безопасности страны является единство ее экономического пространства, особенно в плане муниципальных образований, дифференциация которых в большинстве субъектов РФ имеет тенденцию к последовательному нарастанию в последнее время. Это единство включает три главных компонента: экономическая выровненность пространства, его инновационно-технологическая выровненность и правовое единство условий экономической деятельности [11].

Основными задачами по обеспечению пространственно-географических территориальных условий национальной безопасности страны, согласно Стратегии-2017, являются сокращение межрегиональной дифференциации, совершенствование системы расселения, расширение хозяйственных связей между субъектами РФ, создание межрегиональных производственных и инфраструктурных кластеров, приоритетное развитие экономического потенциала Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области. Но эти целевые указания Стратегии-2017 оставляют вопросы. Например, субъекты РФ, отстающие в своем социально-экономическом развитии, находятся и за пределами тех макрорегионов страны, к приоритетному геопространственному развитию которых призывает Стратегия-2025. Другие субъекты РФ, такие например как Иркутская область, вообще выпадают из поля зрения проблем геопространственного развития РФ, несмотря на ее приоритетное геопространственное и геополитическое значение, прописанное во всех предыдущих стратегических документах. В таком случае развитие данных регионов может не только не сокращать межрегиональные различия, но даже увеличивать их. Также нуждается в корректировке тезис о совершенствовании национальной системы расселения, т.к. по данному вопросу в экономической науке есть различные мнения – как в пользу опережающего развития мегаполисов, так и в пользу сохранения равновесной структуры поселений всех типов [29].

Стратегия-2025 уделяет мало внимания тем институциональным предпосылкам и практическим геопространственным инструментам, которые способны направить региональное развитие в русло стабильности, совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений, сокращения разного рода угроз для безопасности страны. Поставленные в Стратегии-2025 цели видятся со стороны исключительно как функция федерального центра, а субъектам и регионам (в т.ч. выделенным там же макрорегионам) РФ отводится роль пассивных наблюдателей. Однако роль субъектов и регионов РФ в реализации геопространственных территориальных предпосылок национальной, экономической, экологической безопасности РФ должна быть существенно усилена, прежде всего, за счет реализации стратегий их собственного устойчивого развития [30, 31].

В данном контексте, конечно, нужно иметь в виду, что наличие тех или иных программ и стратегий, пусть и самого высокого государственного уровня, само по себе ничего не гарантирует. Например, в начале 2000-х гг. решение вопросов экономического выравнивания регионов было возложено на ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ 2002–2010 гг. и до 2015 г.», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. Но уже с 2006 г. эта Программа прекратила свое функционирование ввиду несоответствия объемов ее финансирования масштабы поставленной цели. Так, Федеральная программа развития малых и средних городов, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г., практически не финансировалась, и была приостановлена в 2001 г. Еще одна неудачная попытка запуска подобной программы имела место в 2013 г. при подготовке Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения». Однако в итоге, эта подпрограмма в указанный документ не вошла, а в 2014 г. в связи с ликвидацией Минрегиона РФ и сама программа была приостановлена. Разработанная Стратегия развития Сибири до 2020 г. и утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р. после кризиса 2014 г. по ключевым своим позициям потеряла актуальность, а в свете последних документов 2017-2019 гг. понятия Сибирь и Сибирский регион вообще «размазались».

Если взглянуть в историю российского законодательства, то обнаруживается, что исторически, этно-культурно и социально-экономически отождествляемые со всей Сибирью западносибирские субъекты и региона РФ – Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Саха (Якутия) были вынесены за пределы Сибирского федерального округа (2000 г.). Республика Бурятия и Забайкаль-

ский край, всегда считавшиеся неотъемлемой частью Восточной Сибири, включены в состав Дальневосточного федерального округа (2018 г.). Байкальский регион юридически перестал считаться макрорегионом РФ (2019 г.) и исчез из всех стратегических документов, касающихся пространственно-географического развития, начиная с 2019 г. Недавно появилась Государственная программа «Приенисейская Сибирь» (2019 г.). Сибирь продолжает сегодня перекраиваться так, как этого требует сиюминутная геополитическая ситуация в стране, что, конечно же, не способствует устойчивому сбалансированному развитию и безопасности населения и экономики как ее самой, так и входящих в ее состав регионов. Если смотреть шире, это подрывает основы национальной безопасности РФ.

Справедливости ради стоит отметить, что в РФ такая ситуация сложилась еще и вследствие проводимой самими регионами и поддерживаемой федеральным центром эгоцентристской политики самостоятельного развития, роста их собственной конкурентоспособности. Субъекты РФ понимают эту политику достаточно просто. Они рассматривают друг друга в качестве конкурентов при получении поддержки из федерального центра в виде субсидий или при участии в конкурсах на размещение крупных территориально-производственных комплексов, транспортных узлов и потоков, проведении мероприятий федерального уровня, решение социальных и демографических проблем, что также предполагает финансирование извне. Такая сильная зависимость от финансовых потоков из федерального бюджета усиливает дифференциацию в уровне развития регионов РФ, попавших и не попавших в актуальный список государственной стратегии, или муниципальных образований в центре и вблизи границы между субъектами РФ [32].

Поэтому необходим ряд новаций со стороны собственно регионов и субъектов РФ для институционально-инструментального обеспечения реализации приоритетов национальной безопасности в системе пространственно-географического развития РФ. Такое региональное уточнение принципов формирования государственных программ геопрограмм пространственной территориально-производственной направленности будет способствовать росту национальной безопасности РФ. Этому будет способствовать также обеспечение четкого целеполагания этих программ, создание гарантий их устойчивого финансирования на всем протяжении функционирования (а не только в начальный период, когда их актуальность высока), согласование программ геопрограмм пространственного развития с иными инструментами государственной региональной политики, такими как, межбюджетные отношения, адресная инвестиционная программа, финансирование федеральных институтов развития территориальной и инновационной направленности и др. [11].

Понятно, что выделенные в Стратегии-2025 макрорегионы вынужденно основываются на сложившейся сетке федеральных округов, поэтому главной проблемой остается отсутствие ясных подходов к их управлению. Управление возможно на основе стратегий. Но разработка стратегий развития макрорегионов сталкивается со следующими пространственно-географическими проблемами: 1) в целях обеспечения согласованности в экономико-географическом территориальном разрезе общероссийских стратегических программ – с отсутствием в них региональной составляющей; 2) в целях принятия управленческих решений по размещению объектов социальной инфраструктуры – с несоответствием сетки макрорегионов реальным экономико-географическим районам; 3) в целях федеральной региональной политики – с проблемой простого дублирования государственных программ; 4) в целях развития межрегионального сотрудничества – с дефицитом региональных инициатив. Поэтому следует отказаться от единообразных подходов к разработке стратегий развития макрорегионов. Становление системы их стратегического планирования должно происходить по мере созревания необходимых для этого условий [22].

Заключение

Таким образом, в пространственно-географическом и территориальном развитии регионов РФ сегодня существует много проблем, которые создают реальную угрозу национальной безопасности страны. Это очень высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточное количество (и качество) экономических центров для обеспечения ускорения экономического роста, нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия. Возрастание социальной нагрузки на трудоспособное население регионов РФ создает угрозу ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения. Как следствие имеет место отставание межрегиональной и внутрирегиональной миграционной подвижности населения от средних значений, характерных для развитых стран, что приводит к возникновению проблем на региональных рынках труда.

Часть регионов и субъектов РФ, которые имеют геополитическое и геопро пространственное стратегическое значение для национальной безопасности страны, значительно отстают по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня. Внутри них самих также отмечаются большие различия по уровню социально-экономического развития. Это касается, например, значительного отставания уровня жизни населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов. Да и в самих городах отмечается низкий уровень комфортности и безопасности городской среды, в т.ч. в крупных городских агломерациях. В геостратегических регионах РФ высока доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств в структуре экономики.

Следует отметить и низкий уровень предпринимательской активности в малых и средних городах, на сельских территориях, в муниципалитетах, т.е. за пределами городских агломераций, которые обычно являются центрами регионов. Способствующие этому инструменты пространственно-географического развития в них, как правило, не работают. Местные органы власти обычно во всем полагаются на региональное руководство.

Важными пространственно-географическими факторами, создающими угрозу национальной безопасности РФ, являются: 1) несоответствие уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов РФ; 2) наличие ограничений федерального значения на опорной транспортной сети и в сфере энергетики; 3) низкая транспортная связанность центров экономического роста между собой и с другими территориями; 4) недостаточный уровень интегрированности различных видов транспорта и нереализованный транзитный потенциал регионов.

Несбалансированное геопро пространственное развитие городских агломераций связано и с внешними климатогеографическими причинами. Сегодня отмечается крайне неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов РФ с численностью населения более 500 тысяч человек, а также крупных промышленных городах. Повсеместно отмечается дефицит зеленого фонда, нарушение его целостности, накопление и низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов и т.п.

В пространственно-географическом плане по регионам и субъектам РФ отмечается плачевное экологическое состояние бассейнов рек Амура, Волги, Оби, трансграничных рек в азиатской части РФ, деградация уникальных природных экосистем Алтая, Арктики, бассейна оз. Байкал, Каспийского бассейна, Крыма и Северного Кавказа.

Следует сказать и о негативном влиянии глобальных климатических изменений, в т.ч. таяния вечной мерзлоты и увеличения числа опасных природных процессов и явлений, на социально-экономическое и геопро пространственное развитие регионов РФ.

Для снижения угроз национальной безопасности РФ исторически сложившаяся специализация региона должна стать ведущим критерием его значимости и конкурентоспособности. Все субъекты РФ можно распределить на 8 главных типов: 1) регионы – экс-

портеры сырья; 2) регионы – технологические партнеры сырьевых экспортеров; 3) регионы – инфраструктурно-логистические центры; 4) регионы-инноваторы; 5) регионы – концентраты власти и ресурсов; 6) регионы – национальные республики; 7) регионы – национальные центры отдыха, туризма и экологии; 8) депрессивные регионы. Использование такой классификации при разработке стратегии геопро пространственного развития РФ позволит не подстраивать регионы под видение федерального центра и нарушать тем самым сложившуюся систему внутрирегиональных взаимоотношений, а максимально использовать их наработанный опыт и сформированные конкурентные преимущества территориального разделения труда. Принятие таких геопро пространственных моделей и согласование их с политикой стратегического развития регионов и страны в целом, будет способствовать обеспечению национальной безопасности РФ. Такая политика пространственно-географического развития регионов улучшит экономическое, социальное и инфраструктурное развитие РФ, поможет решить проблемы сельских территорий. Инвестиционная политика также должна базироваться на ключевых особенностях региона. Практическое применение такой классификации позволит совершенствовать деятельность по вопросам геостратегического развития регионов РФ, в т.ч. тех стратегий, которые связаны с прогнозом, смягчением и устранением последствий чрезвычайных ситуаций природного и природно-техногенного характера, по вопросам принятия правильных решений и мер органами федеральной и региональной власти при реализации этих стратегий [14].

Большое значение имеет обеспечение безопасности самих регионов, которая определяется как: 1) совокупность условий и факторов, обеспечивающих устойчивость и стабильность развития социально-экономической сферы региона; 2) способность региональной экономики функционировать в режиме самовоспроизводства; 3) определенная экономическая независимость и интеграция с экономикой всего государства; 4) защищенность от воздействия дестабилизирующих факторов; 5) возможность осуществления собственной социально-экономической региональной политики; 6) способность устойчиво реагировать на изменения политического и экономического характера в рамках страны; 7) возможность стабильного поддержания соответствия экономических нормативов, которые действуют в регионе, относительно принятых в мировой практике, что может обеспечить необходимый уровень и качество жизни населения [33].

В этой связи оптимальное пространственно-географическое развитие регионов становится важным условием обеспечения национальной безопасности РФ. Принятые в последние годы стратегические государственные законодательные документы, касающиеся геопро пространственного развития как всей территории РФ, так и ее регионов и субъектов федерации, становятся ориентиром для укрепления системы национальной безопасности страны. Их дальнейшее совершенствование и модернизация необходимы. Для этого следует привлекать крупных специалистов широкого профиля. И то, что касается пространственно-географического развития регионов и субъектов РФ, необходимо привлечение специалистов экономико-географического, да и в целом географического направления. В нашей стране существовали мощные школы экономической географии, последователи и «выпускники» этих школ и сегодня работают во многих отраслевых и академических учреждениях, а задача руководства страны – воспользоваться их опытом.

Литература

1. Гагарина Г.Ю., Чайникова Л.Н., Архипова Л.С. Роль анализа устойчивого развития регионов России в стратегическом планировании // Федерализм. - 2019. № 4. С. 5-21.
2. Коломак Е.А. Пространственное развитие России в XXI в. // Пространственная экономика. - 2019. Т. 15. № 4. С. 85-106.
3. Баранский Н.Н. Экономическая география. Экономическая картография. М. Географгиз. - 1956. 368 с.

4. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. М.: Мысль. - 1969. 336 с.
5. Саушкин Ю.Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. М.: Мысль. - 1973. 569 с.
6. Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. Новосибирск: Наука. - 1978. 367 с.
7. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. Новосибирск: Наука - 1991. 320 с.
8. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления // Регион. Экономика и Социология. - 2012. № 1. С. 40-58.
9. Новоселов А.С. Регион как исходное понятие теории регионального воспроизводства // Регион. Экономика и Социология. - 2006. № 3. С. 3-14.
10. Печеркина М.С., Коробков И.В. Оценка рисков, влияющих на благосостояние регионов // Экономика региона. - 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 1077-1087.
11. 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.
12. Ирошников Д.В. Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности // Юридическая наука. - 2014. № 4. С. 21-24.
13. Серебренников С.С., Моргунов Е.В., Мамаев С.М., Шерварли И.А. О стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года // Вестник Томского государственного университета. Раздел: Экономика. - 2018. № 41. С.20-28.
14. Лапин А.Е., Вуйко М.Б. Модели регионального развития в Российской Федерации и инвестиционные стратегии // Регионология. - 2019. Т. 27. № 1. С. 10-29.
15. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А. Системная сбалансированность экономики России. Региональный разрез // Экономика региона. - 2019. Т. 15. Вып. 2. С. 309-323.
16. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства. Барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. - 2017. №2. С. 46-57.
17. Минакир П.А. Российское экономическое пространство. Стратегические тупики // Экономика региона. - 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 967-980.
18. Френкель А.А., Тихомиров Б.И., Сергиенко Я.В., Рощина Л.С. Российская экономика в 2015–2017 годах // Экономическая политика. - 2016. Т. 11. № 5. С. 198-233.
19. Бухвальд Е.М. Приоритеты стратегии пространственного развития: возможности и ограничители // Региональная экономика. Юг России. - 2019. Т. 7. № 3. С. 4-13.
20. Бураков Н.А., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Ранжирование субъектов Российской Федерации на основе регионального индекса экономического развития // Федерализм. - 2019. № 3. С. 149-171.
21. Каюков В.В., Лаженцев В.Н., Шихвердиев А.П. Экономическая политика и институты развития регионов // Экономика региона. - 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 996-1008.
22. Кузнецова О.В. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления // Федерализм. - 2019. № 4. С. 112-125.
23. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Особенности формирования Стратегии пространственного развития России // Россия. Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 14. Т. 1. Под ред. В.И. Герасимова. М.: ИНИОН РАН. - 2019. С. 159-165.
24. Федотовский А.И. Противоречия в системе взаимодействия «Государство – регион – бизнес» как ограничение на пути повышения благосостояния населения // Вестник ТГУ. - 2015. № 6. С. 83-88.
25. Суспицын С.А. Регуляторные механизмы эволюции многорегиональной системы РФ // Регион: экономика и социология. - 2019. № 3. С. 26-53.
26. Горохова С.С. Сбалансированное пространственное и региональное развитие как одно из направлений обеспечения экономической безопасности РФ // Российская юстиция - 2018. № 10. С. 22-25.
27. Тернавченко К.О., Малашенко Н.Л., Остапенко О.А. Процессы дезинтеграции и дифференциации развития регионов как угроза экономической безопасности РФ // Фундаментальные исследования. - 2018. № 10. С. 107-111.
28. Мороз Н.А., Плотников В.А. Дифференциация российского экономического пространства как фактор обеспечения экономической безопасности // Экономика и управление. - 2018. № 1. С. 70-78.

29. Минаева И.В. Урбанизация и экономическое развитие в регионах России // Экономический анализ. Теория и практика. - 2017. Т. 16. № 9. С. 1635-1663.
30. Бухвальд Е.М. Саморазвитие регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. - 2018. № 2. С. 32-45.
31. Ермакова Н.М. Уровневый подход управления экономической и финансовой безопасностью в условиях стратегии пространственного развития России // Инновационное развитие экономики. - 2017. № 6. С. 369-373.
32. Юсупов К.Н., Янгиров А.В., Тимирьянова В.М., Токтамышева Ю.С. Оценка влияния территориального расположения на развитие муниципальных образований // Экономика региона. - 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 851-864.
33. Руденко М.Н. Экономическая безопасность региона (на примере Пермского края) // Развитие и безопасность. - 2019. № 2. С. 23-36.

Сведения об авторах

Кузьмин Сергей Борисович, ведущий научный сотрудник Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 664033, Иркутск, ул. Уланбаторская, 1 Тел: (3952)426760 Факс: (3952)422717 E-mail: kuzmin@irigs.irk.ru, sergey_kuzmin1966@mail.ru

Шаманова Светлана Игоревна, научный сотрудник Института географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 664033, Иркутск, ул. Уланбаторская, 1 Тел: (3952)426760 Факс: (3952)422717 Сот.: +7-914-872-04-56 E-mail: sbkuzminhome@yandex.ru