
НАПРАВЛЕНИЯ АКТУАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Баринова Елена Вячеславовна, канд. экон. наук

Петрыкина Ирина Николаевна, канд. экон. наук

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: mailtolena@list.ru; petrykina_irina@mail.ru

Предмет: государственная «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» вызвала не только интерес в научном сообществе, но и стала объектом дискуссий как научно-экспертного сообщества страны, так и представителей публичной власти по вопросам не только неопределенности приоритетов и целей пространственного стратегирования, но и конкретизации экономико-правовых механизмов практической реализации данного документа. *Цели:* статья посвящена определению основных направлений актуализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года с учетом законодательно закрепленных положений об источниках данной Стратегии. *Дизайн исследования:* авторы акцентируют внимание на недостаточной проработке в Стратегии целого ряда вопросов институционального и экономического обеспечения реализации целей этого стратегического документа. Дается конструктивная критика применяемой системы идентификации отраслевой специализации субъектов РФ на основе выделения экономических видов деятельности. *Результаты:* по итогам исследования, основные выводы, сделанные авторами, касаются степени соответствия Стратегии как традиционным, так и новым задачам государственной политики регионального развития, а также обосновывают необходимость существенной модернизации в области стратегического планирования пространственного развития Российской Федерации и необходимости создания нового по структуре и содержанию документа с учетом тенденций технологического развития мира и общества.

Ключевые слова: стратегия, пространственное развитие, национальная стратегия, концепция, экономическое пространство, регион, административно-территориальная единица, территориальная организация общества, макрорегион, перспективная специализация субъектов, планирование.

Введение

«Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» разработана в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ, Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», и национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Стратегия учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Взаимосвязь документов стратегического планирования, стратегий социально-экономического и пространственного развития, несомненно, является необходимым элементом успешной практики государственного управления.

Контент-анализ научных публикаций [1, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13] свидетельствует об интересе исследователей к реконструкции ключевых (базовых) теоретических концепций оптимизации современной региональной государственной политики в системе территориального управления развитием и размещением производительных сил Российской Федерации.

Однако практического решения этой задачи пока не предложено. В этой связи авторами предпринята попытка проведения обобщенной оценки предлагаемых базовых понятий пространственного развития, состава макрорегионов, перспективных экономических специализаций субъектов пространственного управления России в условиях рыночной модели хозяйствования, предлагаемых Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, с целью определения основных направлений ее актуализации.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации являлась одним из немногочисленных нормативно-правовых документов, который вызвал большой резонанс как в научном сообществе, так и среди представителей публичной власти. А приближение временного горизонта реализации данного стратегического документа вызвало новую волну публикаций, содержащих если не открытую критику, то акцентирование внимания на выявленных «белых пятнах», затрагивающих если не все, то объективно значительную часть разделов Стратегии.

Методы и результаты исследования

Анализируя утверждённый документ, прежде всего обращает на себя внимание отказ от общепринятой в современной практике рационализации размещения производительных сил государства, которая уже традиционно сводится к таким понятиям, как «территориальная организация экономики и общества», «совершенствование территориальной организации и управления регионами в условиях рыночной экономики», вводит новое понятие – «пространственное развитие». Правда, в самой Стратегии не раскрывается содержание термина «пространственное развитие», что позволяет прибегнуть к альтернативным трактовкам [10].

Обратимся к содержанию теоретических и практических установок «Стратегии», согласно которым пространство России делится на 12 макро-регионов (Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Урало-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный)¹. По идее авторов, обеспечение сбалансированного пространственного развития Российской Федерации должно опираться на функционирование базовых макрорегионов, социально-экономическую основу каждого из которых составляет совокупность компактно расположенных населённых пунктов и территорий между ними с численностью населения от 500 тыс. человек и более 1 млн человек и объединённых интенсивными экономическими, трудовыми и социальными связями, т. е. по официальной терминологии – городских агломераций. К настоящему времени в Российской Федерации сформировалось более 40 крупнейших и крупных городских агломераций, общая численность населения которых превышает 75 млн человек. По замыслу авторов «Стратегии», именно они должны составить базу будущего территориального (пространственного) развития страны. По сути, состав 12 перспективных макрорегионов РФ – это перечень 11 крупных (интегральных) экономических районов СССР. Исключение составляет Ангаро-Енисейский макрорегион, включающий по предлагаемому варианту Республику Тыва, Республику Хакасия, Красноярский край, Иркутскую область. А Бурятия и Забайкальский край вошли в состав Дальневосточного региона. Однако причины и обоснования таких преобразований в «Стратегии» отсутствуют. Другими словами, кроме географического расположения и некоторых демографических характеристик никаких серьёзных аргументов для идентификации этих особых пространств не приводится.

В этой связи авторы разделяют позицию О.Б. Иванова и Е.М. Бухвальда, что «в результате в составе этих пространств обнаруживаются регионы и территории с качественно различными социально-экономическими характеристиками и Стратегия пространственного развития оставляет в стороне вопрос о практическом смысле этой новации и ее реальном отражении в региональной политике государства» [2].

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р. Доступно: КонсультантПлюс // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/56857.html/>.

Как справедливо отмечает Н.С. Козырь, «подход в Стратегии к формированию макрорегионов создает ряд препятствий и проблем, в том числе связанных с управлением мезоуровневой системой, распределением внутри нее ответственности» [5]. Поэтому возникает объективная необходимость создания соответствующей системы управления стратегического уровня.

В попытке выстраивания единой унифицированной для Российской Федерации теории пространственной модели территориального развития в предлагаемой «Стратегии» явно усматриваются модели на основе представлений зарубежных и отечественных авторов о рациональном размещении производительных сил государства. К их числу следует отнести теорию аграрного экономического районирования немецкого экономиста Й.Г. Тюнена (1862 г.), теорию рационального размещения промышленности А. Вебера (1959 г.), теорию центральных мест на основе агломерационного эффекта А. Леша, Ф. Перру (1909 г., 1912 г.), теорию экономического районирования в условиях рыночной экономики В. Кристаллера, У. Айзарда, М. Портера, теорию экономического районирования СССР И. Александрова, Н. Колосовского (1931 г., 1947 г.), теорию территориально-производственных комплексов и экономического районирования на базе энергопроизводственных циклов Н.Н. Колосовского (1947 г.) и др.

В этой связи представленную инновационную «Стратегию» следует воспринимать, по нашему мнению, в качестве симбиоза исторических воззрений целого ряда зарубежных и отечественных учёных и специалистов в сфере региональной экономики и территориального управления.

Остается открытым и такой вопрос – каковы механизмы и каким образом будет осуществляться взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации основной цели пространственного развития России путём сбалансированного между субъектами РФ функционирования экономики путём сокращения межрегиональных различий в уровне и качестве жизни, если система территориального управления остается прежней?

Попытка решить данный вопрос была предпринята в 2000-м году с принятием федерального закона «Об ассоциациях экономического взаимодействия в Российской Федерации». Однако она, как известно, не увенчалась успехом. А новая «Стратегия» не содержит никаких рекомендаций по организации взаимодействия между субъектами России ни в сфере объединения финансовых ресурсов для решения общих стратегических задач развития отраслей регионального сектора экономики, ни в системе оптимизации размещения предприятий и организаций социальной инфраструктуры, ни в создании межрегиональных организационных структур территориального планирования. Бюджеты субъектов, входящих в макрорегион, по-прежнему остаются прерогативой субъектных органов государственной власти и расходуются индивидуально в соответствии с планами социально-экономического развития на очередной период.

Некоторые разделы Стратегии вызывают недоумение в построении концепции реализации. Например, концепция утверждения перспективных экономических специализации субъектов России, которая, с одной стороны, является положительной чертой, позволяющей усовершенствовать взаимосвязь региональных Стратегий. С другой стороны, предлагаемый вариант формирования перечня перспективных специализаций в территориальном разделении труда Российской Федерации на основе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) затрагивает не виды экономической деятельности, а отрасли экономической специализации, существовавшие в номенклатуре статистических показателей Общероссийского классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ).

О том, что перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации нуждается в конкретизации и методическом обосновании, пишут и другие авторы, среди которых Иванов О.Б. и Бухвальд Е.М. [3].

Следовательно, в «Стратегии» надо определиться, какой концепции и какой методики мониторинга специализации субъектов РФ следует придерживаться. В данном контексте нельзя не согласиться с мнением ряда исследователей, что без разработки новой или основательного совершенствования существующей инструментальной базы пространственно-территориального планирования невозможно учесть особенности каждого субъекта Российской Федерации в общей концепции развития макрорегионов [6].

Существует и ряд других вопросов, которые требуют конкретных научных обоснований для включения в состав предлагаемой «Стратегии» поскольку вызывают недопонимание со стороны политического и экономического сообщества России. В частности, в Стратегии не уделено, на наш взгляд, должного внимания одной из ключевых на данный момент геостратегических территорий России – Арктическая зона Российской Федерации. Указанных в качестве основных направлений социально-экономического развития в пределах Арктической зоны РФ, а именно: инфраструктурное обеспечение минерально-сырьевых центров; модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути; содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов, стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики, явно недостаточно для полномасштабного и комплексного развития такой важной геостратегической зоны, роль которой в пространственном развитии страны только возрастает.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что критический анализ основных положений современной региональной государственной политики в системе территориального управления развитием и размещением производительных сил Российской Федерации позволяет констатировать, что утверждение Стратегии пространственного развития Российской Федерации,

несомненно, является закономерным и важным этапом в формировании единой системы стратегического планирования в стране. Однако содержит весьма существенные пробелы как с точки зрения концептуального осмысления, так и в плане практических мер государственной политики, в том числе в сфере согласованности с другими документами стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. А учет выше обозначенных замечаний позволит определить основные направления решения выявленных проблем и пути актуализации самой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, что позволит существенно повысить роль данной Стратегии в достижении долгосрочных целей пространственного развития Российской Федерации.

Список источников

1. Бухвальд Е.М. Политика пространственного развития российской экономики // *Проблемы теории и практики управления*, 2018, no. 3, с. 107-112.
2. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Стратегия пространственного развития и основные направления ее актуализации / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // *ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика*, 2021, no. 1, с. 7-23.
3. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. «Перспективная экономическая специализация» как новация политики регионального развития / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*, 2019, no. 6, с. 49-65.
4. Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // *Вопросы территориального развития*, 2019, вып. 3 (48). Доступно: <http://vtr.isert-gan.ru/article/28193> (дата обращения: 22.04.2023).
5. Козырь Н.С. Перспективные экономические специализации макрорегионов как ключевая недоработка Стратегии пространственного развития России // *Искусство управления*, 2023, т. 15, no. 1, с. 103-124.
6. Котов А.В. Учет территориально-отраслевой специфики при выборе инструментов пространственного развития // *Региональная экономика: теория и практика*, 2021, т. 19, no. 3, с. 451-469.
7. Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // *Россия: тенденции и перспективы развития*, 2018, no. 13, с. 114-118.
8. Минакир П.А. «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики // *Пространственная экономика*, 2018, no. 4, с. 8-20.
9. Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // *Пространственная экономика*, 2016, no. 3, с. 7-15.
10. Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // *Экономика региона*, 2019, no. 4. Доступно: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskoe-ekonomicheskoe-prostranstvo-strategicheskie-tupiki> (дата обращения: 17.04.2023).
11. Степуть И. Макрорегионы в системе управления пространственным развитием // *Проблемы территории и практики управления*, 2019, no. 3, с. 46-54.
12. Строев П.В., Мильчаков М.В., Пивоварова О.В. Опорные регионы пространственного развития России: бюджетный аспект / П.В. Строев, М.В. Мильчаков, О.В. Пивоварова // *Финансы: теория и практика*, 2021, т. 25, no. 2, с. 53-75.
13. Шамахов В.А., Межевич Н.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения / В.А. Шамахов, Н.М. Межевич // *Управленческое консультирование*, 2019, no. 4 (124), с. 19-27.

DIRECTIONS OF UPDATED STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Barinova Elena Vyacheslavovna, Cand. Sci. (Econ.)

Petrykina Irina Nikolayevna, Cand. Sci. (Econ.)

Voronezh State University, University Sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; e-mail: mailtolena@list.ru; petrykina_irina@mail.ru

Importance: the state «Strategy for the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025» aroused not only interest in the scientific community, but also became the subject of discussions both by the scientific and expert community of the country and representatives of public authorities on issues not only of the uncertainty of priorities and goals of spatial strategy, but also specifying the economic and legal mechanisms for the practical implementation of this document.

Purpose: the article is about determining the main directions for updating the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2025 from taking into account the legislative provisions on the sources of this Strategy. *Research design:* the authors focus on the insufficient elaboration in the Strategy of a number of issues of institutional and economic support for the implementation of the goals of this strategic document. A constructive criticism of the applied system of identification of the sectoral specialization of the subjects of the Russian Federation is given on the basis of the allocation of economic types of activity. *Results:* based on the results of the study, the main conclusions made by the authors relate to the degree of compliance of the Strategy with both traditional and new tasks of the state policy of regional development, and also justify the need for significant modernization in the field of strategic planning for the spatial development of the Russian Federation and the need to create a new document in structure and content with taking into account the trends in the technological development of the world and society.

Keywords: strategy, spatial development, national strategy, concept, economic space, region, administrative-territorial unit, territorial organization of society, macro-region, prospective specialization of subjects, planning.

References

1. Buchwald E.M. Politika prostranstvennogo razvitiya rossiyskoy ekonomiki [The policy of spatial development of the Russian economy]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, 2018. no. 3, pp. 107-112. (In Russ.)

2. Ivanov O.B., Bukhvald Ye.M. Strategiya prostranstvennogo razvitiya i osnovnyye napravleniya yeye aktualizatsii [The strategy of spatial development and the main directions of its actualization]. *ETAP: Ekonomicheskaya Teoriya. Analiz. Praktika*, 2021, no. 1, pp. 7-23. (In Russ.)

3. Ivanov O.B., Bukhvald E.M. «Perspektivnaya ekonomicheskaya spetsializatsiya» kak novatsiya politiki regionalnogo razvitiya ["Perspective economic specialization" as an innovation in the policy of regional development]. *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*, 2019, no. 6, pp. 49-65. (In Russ.)
4. Kozhevnikov S.A. [The strategy of spatial development of the Russian Federation and the prospects for the transformation of the Russian space]. *Territorial development issues*, 2019, ed. 3 (48). (In Russ.) Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28193>. (accessed: 24.04.2023).
5. Kozyr N.S. Perspektivnyye ekonomicheskiye spetsializatsii makroregionov kak klyuchevaya nedorabotka Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Perspective economic specializations of macroregions as a key flaw in the Strategy for Spatial Development of Russia]. *Ars administrandi*, 2023, vol. 15, no. 1, pp. 103-124. (In Russ.)
6. Kotov A.V. Uchet territorialno-otraslevoy spetsifiky pri vybore instrumentov prostranstvennogo razvitiya [Accounting for territorial and sectoral specifics when choosing tools for spatial development]. *Regional economic: theory and practice*, 2021, vol. 19, no 3, pp. 451-469. (In Russ.)
7. Leksin V.N. Strategiya prostranstvennogo razvitiya strany: diskussiya o prioritetaakh [Strategy of spatial development of the country: discussion about priorities]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya*, 2018, no. 13, pp. 114-118. (In Russ.)
8. Minakir P.A. «Strategy of spatial development» in the interior of the concepts of spatial organization of the economy [«Spatial development strategy» in the interior of the concepts of the spatial organization of the economy]. *Spatial Economics*, 2018, no. 4, pp. 8-20. (In Russ.)
9. Minakir P.A. Natsionalnaya strategiya prostranstvennogo razvitiya: dobrosovestnyye zabluzhdeniya ili namerennyye uproshcheniya? [National Spatial Development Strategy: Honest Misconceptions or Deliberate Simplifications?]. *Spatial economics*, 2016, no. 3, pp. 7-15. (In Russ.)
10. Minakir P.A. [Russian economic space: strategic dead ends]. *Ekonomika regiona*, 2019, no 4. (In Russ.) Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskoe-ekonomicheskoe-prostranstvo-strategicheskie-tupiki> (accessed: 17.04.2023).
11. Stepus I. Makroregiony v sisteme upravleniya prostranstvennym razvitiem [Macroregions in the management system of spatial development]. *Problemy territorii i praktiki upravleniya*, 2019, no. 3, pp. 46-54. (In Russ.)
12. Stroyev P.V., Milchakov M.V., Pivovarova O.V. Opornyye regiony prostranstvennogo razvitiya Rossii: byudzhethnyy aspekt [Supporting regions of Russia spatial development: a budgetary aspect]. *Finansy: teoriya i praktika*, 2021, Vol. 25, no. 2, pp. 53-75. (In Russ.)
13. Shamakhov V.A., Mezhevich N.M. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda: ekonomicheskiye vozmozhnosti i upravlencheskiye ogranicheniya [Spatial development strategy of the Russian Federation for the period up to 2025: economic opportunities and managerial constraints]. *Administrative consulting*, 2019, no. 4 (124), pp. 19-27. (In Russ.)