

УДК 332.1

DOI: 10.52531/1682-1696-2024-24-2-59-63

Научная статья

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИРОВАНИЯ

Е.М. Бухвальд, О.Н. ВалентикИнститут экономики РАН, Москва,
Российская Федерация

В статье рассматриваются некоторые задачи обновления принятой в 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Отмечается, что в числе этих задач – более полное и четкое определение объекта регулятивного воздействия со стороны данного документа стратегического планирования. Высказывается мнение, что таким объектом наиболее целесообразно определить экономическое пространство Российской Федерации, аккумулирующее все наиболее значимые процессы в экономике страны. В статье определяется сущность экономического пространства как научной категории и как объекта управления и стратегирования, формулируются основные задачи регулирования экономического пространства, которые необходимо решить в предстоящей перспективе.

Ключевые слова: экономическое пространство, планирование, управление, стратегирование, субъекты РФ, регионы, городские агломерации

АКТУАЛЬНОСТЬ

Российская экономическая наука располагает большим заделом исследований в сфере пространственного развития экономики – как теоретического характера, так и прикладной направленности. Результаты этих исследований получили обобщение в целом ряде публикаций [2, 3, 6]. Эти результаты весьма существенны и имеют актуальное значение в современных условиях. Тем не менее, есть целый ряд обстоятельств, указывающих на то, что в настоящее время эти выводы не могут в полной мере рассматриваться как исчерпывающая основа для эффективной практики управления и стратегирования пространственного развития российской экономики. Среди этих обстоятельств – имевшее ранее место сведение пространственного развития в экономике к трендам размещения производительных сил при недостаточном

Original article

ECONOMIC SPACE AS THE OBJECT OF MANAGEMENT AND STRATEGIZING

E.M. BUCHWALD, O.N. VALENTIKINSTITUTE OF ECONOMICS OF THE RUSSIAN
ACADEMY OF SCIENCES, MOSCOW, RUSSIAN
FEDERATION

The article discusses some of the tasks of updating adopted in 2019 Spatial Development Strategy of the Russian Federation until 2025. It's noted that among these tasks is more complete and clear definition of the object of regulatory impact of this strategic planning document. The opinion is expressed that it's most appropriate to define such an object as the economic space of the Russian Federation, accumulating all the most significant processes in the country's economy. The article constitutes the essence of the economic space as a scientific category and as an object of management and strategizing and formulates the main tasks of regulating the economic space, which should be solved in the upcoming perspective.

KEY WORDS: economic space, planning, management, strategizing, constituent entities of the Russian Federation, regions, urban agglomerations

вниманием к социально-экономическим, институциональным и правовым аспектам данной проблемы [1, 4]. Вторая, не менее важная причина – долговременно доминировавшее включение проблем пространственного развития в систему управления, характерную для планово-директивной экономики. Таковая исходила из возможности государства по своему усмотрению, не считаясь с ресурсами и иными обстоятельствами, осуществлять пространственные изменения в экономике. Это придавало управлению пространственными процессами признаки субъективных подходов, приводило к существенным просчетам и потерям при освоении новых экономических пространств (территорий) страны [10].

Наконец, нельзя не учитывать такой фактор, как переход российского государства от формального федеративного устройства к экономико-правовым основам реального федерализма, когда все проблемы пространственного развития экономики решаются в рамках разграничения полномочий и при взаимодей-

ствии Федерации, ее регионов и органов местного самоуправления. Все это говорит о необходимости вернуться к проблемам экономического пространства как объекту научных исследований, а также и к числу важных разработок прикладного характера.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Формально, в рамках формирующейся системы стратегического планирования, названные выше задачи должна была бы решить принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. (СПР-2019). Однако на деле многие важные вопросы пространственного развития и управления остались за пределами этого документа. Это касается таких существенных моментов, как само понимание экономического пространства, систем и инструментов управления его развитием, степень управляемости и «стратегичности» пространственных изменений в экономике и, конечно, какова итоговая цель этих изменений [11].

В СПР-2019 нет однозначного определения экономического пространства, тем более, оно не позиционируется как ключевой объект регулятивного воздействия со стороны данного документа стратегического планирования. Строго говоря, в СПР-2019 основной объект регулятивного воздействия вообще не обозначен. Следствием этой недоработки выступают и многие иные просчеты СПР-2019 г. В их числе, прежде всего, отсутствие четкой структуризации экономического пространства страны и его взаимосвязи с принципами федеративного устройства российской государственности [5]. Далее следует указать на отсутствие в СПР-2019 ключевых направлений и целевых ориентиров реформирования экономического пространства, а также той системы институтов и инструментов, которые должны были последовательно обеспечивать достижение этих ориентиров.

Эти проблемы во многом «де-факто» лишают СПР-2019 г. статуса стратегии ввиду отсутствия в ней кардинально необходимой для документа такого уровня связи «главная цель – объект регулирования – необходимые институциональные и экономические ресурсы». В каком-то смысле можно утверждать, что СПР-2019 в ее начальном виде и даже с учетом изменений и дополнений, принятых в 2022 г., не просто не решила поставленные перед ней задачи, но и откровенно дискредитировало саму идею управления и стратегирования пространственных изменений в экономике [7].

Как мы полагаем, выводить главную цель и объект регулирования со стороны СПР-2019 следует не только из самого документа, но и из опыта подготовки и реализации аналогичных по характеру разработок предшествующих лет. Таким объектом, по нашему мнению, выступает экономическое пространство страны, а целью осуществляемого регулирования – безуслов-

но, было и остается обеспечение позитивного выравнивания этого экономического пространства – как на общефедеральном, так и на внутрорегиональном уровне (позитивного в смысле выравнивания за счет «подтягивания» отстающих регионов и территорий, а не сдерживания роста регионов-лидеров) [8]. Можно сказать, что меры, направленные на то, чтобы поставить процессы территориальной концентрации хозяйственной деятельности и расселения в строго ограниченные рамки, есть и основная цель социально-экономической политики государства в сфере пространственного развития, и важнейший индикатор результативности управления пространственным потенциалом развития [9].

Формально такая цель записана в СПР-2019, но представлена она как-то «беззубо», вне убедительных свидетельств наличия достаточных ресурсов и инструментов ее достижения и даже без каких-либо количественных ориентиров. Документ подобного рода в лучшем случае может быть охарактеризован как «декларация о намерениях», в т.ч. и в направлении решения задач экономического выравнивания.

В современных условиях значимость проблемы экономического выравнивания не только сохраняется, но и выходит на уровень первоочередной задачи пространственного управления и стратегирования. Так, в настоящее время более половины (51,2%) совокупного ВРП регионов России формируется в 9 регионах, причем их доля в экономике даже выросла с 2016 г. (49,6%). Среди этих регионов – столичные агломерации (Москва, Санкт-Петербург, Московская область) и крупнейшие минерально-сырьевые центры (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Красноярский край).

Однако было бы неправильным сводить цель СПР-2019 и основной объект ее регулирующего воздействия (как и любого иного документа подобного рода) только к проблематике выравнивания экономического пространства, в т.ч. за счет некоторого ограничения масштабов и глубины агломерационных процессов. Тем более, адекватен такой подход к управлению пространственным развитием, если он рассматривает экономическую дифференциацию экономического пространства только по наиболее общим макроэкономическим признакам (ВРП и инвестиции в основной капитал на душу населения).

Не менее важными ориентирами управления в целях выравнивания социально-экономического пространства сегодня служат показатели инновационного развития экономики территорий; показатели социальной сферы и даже индикаторы эколого-экономической ситуации на местах. Здесь задачи управления пространственным развитием тесно переплетаются с иными направлениями социально-экономического стратегирования. Примером может служить сфера научно-технологического и инно-

вационного развития. Значимость этой сферы для устойчивого экономического развития страны отражена в принятой в 2023 г. Концепции технологического развития на период до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 мая 2023 г. №1315-р).

С точки зрения управления пространственным развитием необходимо иметь в виду, что формальное экономическое неравенство регионов (ВРП на душу населения) в настоящее время многократно перекрывается разрывами между регионами страны по уровню инновационного развития их экономики. Очевидно, что действующими мерами финансовой поддержки «слабых» субъектов Федерации можно в значительной мере компенсировать социальные издержки межрегиональной экономической дифференциации. Однако радикально решить проблему позитивного экономического выравнивания субъектов Федерации способно только активное «подтягивание» этой группы регионов по уровню научно-технологического развития с их полноценным включением в единое инновационное пространство российской экономики. Только такой курс отвечал бы приоритетным задачам обновления российской экономики на передовой научно-технологической основе.

Однако пока сохраняется ситуация, при которой плоды научно-технологического и инновационного развития в основном по-прежнему «вкушают» продвинутые субъекты Федерации, а их отрыв от прочих регионов страны все более возрастает. В этой связи необходима четкая переориентация государственных программ и проектов научно-технологического и инновационного развития, а также соответствующих институтов развития, прежде всего, на экономику инновационно отстающих регионов. В названной выше Концепции-2023 имеется раздел IX «Роль субъектов Российской Федерации в ускорении технологического развития страны».

Однако на деле содержание этого раздела представляется очень скудным и далеко не соответствующим ключевой задаче – выравниванию экономики страны как пространства научно-технологического и инновационного развития. Кроме того, значительная пространственная неравномерность экономики России как «поля» инновационного развития предполагает осуществление государством регулятивных мер научно-технологического и инновационного характера на строго селективной основе, учитывающей (например, на принципах типизации) как уже достигнутый потенциал, так и реальные возможности регионов по продвижению их экономики в рассматриваемом направлении. Но пока реализовать такую модель государственной научно-технологической политики на основе баланса общегосударственных приоритетов и специфики каждого из регионов (макрорегионов) страны не удастся.

В итоге получается так, что все стратегические документы в сфере научно-технологического и инновационного развития единообразно, т.е. достаточно формально, обозначают пространственный фактор такого развития, по сути, сводя все к попыткам как-то усилить роль субфедерального звена управления как субъекта политики научно-технологического и инновационного развития. Такие действия очень важны, однако они не могут дать существенного результата, пока не учитывают территориальное разнообразие пространства инновационных процессов в российской экономике и неизбежную специфику их поддержки в каждом из регионов. Предлагаемые меры стимулирования научно-технологического развития экономики регионов страдают повторяемостью, «убежденностью» в том, что эти меры везде и всегда дадут позитивный эффект, независимо от всех прочих обстоятельств.

Это говорит о том, что для эффективного управления изменениями, происходящими в социально-экономическом пространстве страны, для их уверенного стратегирования на долговременном рубеже необходима комбинация «точечной» модели активизации инновационных процессов и экономического роста в целом и система стимулирующих мер, полностью покрывающих экономическое пространство страны. В числе таких мер – повышение ответственности антимонопольной политики, целевая поддержка инновационно ориентированного малого и среднего предпринимательства; мощное налоговобюджетное стимулирование собственной научно-технологической политики со стороны регионального и муниципального звена управления. Сюда следует отнести также заинтересованную поддержку со стороны регионов и муниципалитетов федеральных инициатив по формированию новых «точек роста» российской экономики, как и продвижение аналогичных инициатив со стороны самого субфедерального уровня управления.

С учетом реально складывающихся тенденций пространственного развития российской экономики можно сделать вывод, что центральное место в управлении и долговременном стратегировании этого развития принадлежит мерам, касающимся формированию и целенаправленному регулированию агломерационных процессов. Именно агломерации все более обозначают себя как опорные точки современного инновационного развития национальной экономики. Конечно, не все эти точки равнозначны, но общий тренд агломерационно-ориентированного экономического роста представляется вполне очевидным.

По оценкам Минэкономразвития РФ, из 20 перспективных центров экономического роста (крупнейших городских агломераций) вклад в экономику Российской Федерации в размере более 1% каждая обеспечивают 8 крупнейших агломераций. Это две

столичные агломерации (Москва и Санкт-Петербург) и шесть агломераций с относительно диверсифицированной экономикой и развитой инфраструктурой. Доля каждой из иных агломераций оценивалась не более чем в 1,5%. В целом ВДС 42 крупных и крупнейших агломераций составляла 44,4% от аналогичного показателя для всех субъектов Федерации. К 2022 г. эта доля осталась на прежнем уровне, составив 44,1%. ВДС Московской и Санкт-Петербургской агломераций в 2022 г. достигла в общей сложности 25,2 трлн руб. Это составляет 21,2% от совокупной ВДС всех регионов страны и 48,1% от ВДС 42 крупных и крупнейших агломераций. Опережающий рост ограниченного круга крупных и крупнейших агломераций, по сути, становится главным локомотивом тенденции территориальной концентрации хозяйственной деятельности, расселения и усиления экономической дифференциации регионов, а также изменения роли отдельных территорий в общем объеме хозяйственной деятельности на внутрирегиональном уровне. Все это делает целенаправленное регулирование агломерационных процессов одной из основных задач пространственного управления и стратегирования в российской экономике.

Характерно, что динамика численности населения крупных и крупнейших агломераций также весьма неустойчива. За несколько ковидных лет ведущие агломерации России даже потеряли часть населения, но сейчас позитивная динамика населения агломераций для большинства из них восстановилась. При этом, как и ранее, по абсолютным приростам, наиболее быстро растет население самых крупных агломераций, в частности, Московской и Санкт-Петербургской. Между тем, такая динамика агломерационных процессов не вполне соответствует общенациональным приоритетам хозяйственного и социального развития. Так, в Стратегии национальной безопасности, принятой в 2021 г., как раз ставилась такая задача, как «преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях». Не стоит напоминать, что за последние примерно сто лет задача остановить рост численности населения Москвы ставилась неоднократно, но каждый раз проваливалась. Судя по всему, мы и сейчас также далеки от понимания всего комплекса причин устойчиво опережающего роста крупных агломераций во всем их разнообразии, как и от возможности создания действенных инструментов решения этой задачи. Это говорит о том, что разумные ограничительные меры также должны найти свое место в общегосударственной политике регулирования агломерационных процессов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, при разработке и реализации политики регулирования агломерационных процессов

необходимо дать четкие ответы на вопросы, нерешенность которых до настоящего времени препятствует четкому позиционированию агломераций, их роли в экономическом пространстве страны и, соответственно, также выбору мер государственной политики пространственного управления и стратегирования. Некоторые подобные неясности удалось устранить в ходе принятия в 2022 г. целого ряда поправок и дополнений к СПР-2019. Однако по целому ряду позиций также поправки и дополнения все еще необходимы. В числе этих позиций, как мы полагаем, следующее.

– отсутствие четкого разграничения «политики регионального развития» и «пространственного регулирования и стратегирования», в т.ч. по содержанию и основным задачам. В действующей СПР-2019 этот вопрос трактуется как бы двойственно: то ли основы политики регионального развития определяют приоритеты пространственного регулирования и стратегирования, то ли такое регулирование опирается на задачи, решаемые в рамках государственной политики регионального развития;

– нет четкого обозначения экономического пространства» как объекта практики пространственного регулирования; не выделены особенности функционирования и регулирования экономического пространства субфедерального уровня; неопределенность с позиционированием мезоуровня пространственной организации и управления;

– несбалансированность полномочий (задач) федерального и субфедерального уровня публичной власти в сфере пространственного регулирования;

– не определены критерии готовности регионов к формированию и эффективному использованию института агломераций;

– не отражены в достаточной мере задачи пространственного регулирования, решаемые на основе государственно-частного партнерства.

Для утверждения роли агломераций как наиболее значимого инструмента регулирования и стратегирования в сфере пространственного развития необходимо предпринять следующие шаги:

– принятие федерального закона «Об агломерациях» с проекцией его основных положений на законы субъектов Федерации; внесение корреспондирующих поправок и дополнений в законодательство по местному самоуправлению;

– утверждение принципа экономической мотивации всех действий, направленных на создание агломераций, включая учет мнения населения и отдельных муниципалитетов.

– создание институциональных и экономических механизмов, обеспечивающих «включение» агломераций в единый хозяйственный и социальный комплекс субъекта Федерации.

– разграничение функций органов управления агломерациями с действующими структурами субре-

гионального и муниципального управления, что может быть осуществлено либо в рамках федерального законодательства, либо законами субъектов Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. БУХВАЛЬД Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. Т. 28. №1 (109). С. 80–98.
2. ГРАНБЕРГ А.Г. Экономическое пространство России: трансформации на рубеже веков и альтернативы будущего // Общество и экономика. 1999. №3–4. С. 25.
3. КУЗНЕЦОВА Т.Е., НИКИФОРОВ Л.В. О стратегии использования пространственного потенциала России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №2. С. 51–64.
4. КУЗНЕЦОВА Т.Е., НИКИФОРОВ Л.В. Институциональное обеспечение организации и использования российского пространства с учетом его специфики // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. 2016. №13 (42). С. 29–44.
5. ПОПОВА С.А., КИСЕЛЕВ И.П. Особенности развития единого экономического пространства России в контексте наличествующих и требуемых процессов формирования национальных экономических интересов // Вестник Института мировых цивилизаций. 2020. Т. 11. № (28). С. 86–93.
6. Пространственный потенциал в стратегии социально-экономического развития России. М.: ИЭ РАН. 2011. 385 с.
7. ТРУБИЦЫН Д.В. Пространственный потенциал России: еще одна причина ничего не менять? // Социологические исследования. 2022. №8. С. 95–104.
8. ЧЕРНЕЦОВА Н.С. Природа и структура экономического пространства и экономические интересы // Известия Пензенского гос. ун-та. Пенза: Гос.пед.ун-тет. 2006. №6. С. 64–68.
9. ШВЕЦ И.Ю. Показатели результативности управления развитием потенциала пространственного развития // Экономика строительства и природопользования. 2018. №4 (69). С. 124–130.
10. ШВЕЦ И.Ю. Формирование подходов к целеориентированному управлению потенциалом пространственного устойчивого развития // Друкеровский вестник. 2017. №5 (19). С. 154–163.
11. ШМЕЛЕВА Н.А. О пространственном потенциале России // Вестник МГИМО-Университета. 2011. №4 (19). С. 316–317.

REFERENCES

1. BUCHWALD E.M. Institutional problems of strategic spatial development. *Federalism*. 2023;28;1;(109):80–98. (In Russian).
2. GRANBERG A.G. The economic space of Russia: transformations at the turn of the century and alternatives to

the future. *Obshchestvo i ekonomika*. 1999;3–4:25. (In Russian).

3. KUZNETSOVA I.N., NIKIFOREV L.V. On the strategy of using the external potential of Russia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2013;2:51–64. (In Russian).
4. NIKIFOROV L.V. Institutional support for the organization and use of the Russian space, taking into account its specials. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta menedzhmenta LINK*. 2016;13;(42):29–44. (In Russian).
5. POPOVA S.A., KISILEV I.P. The Features of the development of a single economic space in Russia in the context of existing and required processes for the formation of national economic interests. *Vestnik Instituta mirovykh tsivilizatsiy*. 2020;11;(28):86–93. (In Russian).
6. Spatial potential in the strategy of socio-economic development of Russia. Moscow: IE RAS. 2011:385. (In Russian).
7. TRUBITSYN D.V. Spatial potential of Russia: another reason not to change anything? *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2022;8:95–104. (In Russian).
8. CHERNETSOVA N.S. Nature and structure of the economic space and economic interests. *Izvestiya Penzenskogo gos. un-ta*. Penza: Gos.ped.un-tet. 2006;6:64–68. (In Russian).
9. SHVETS I.YU. Performance indicators of spatial development potential management. *Ekonomika stroitelstva i prirodoopol'zovaniya*. 2018;4;(69):124–130. (In Russian).
10. SHVETS I. YU. Formation of approaches to goal-oriented management of the potential of spatial sustainable development. *Drukerovskiy vestnik*. 2017;5;(19):154–163. (In Russian).
11. SHMELEVA N.A. On the spatial potential of Russia. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2011;4;(19):316–317. (In Russian).

Бухвальд Евгений Моисеевич,
д.э.н., профессор, г.н.с. - зав. центром Института экономики РАН

✉ e-mail: buchvald@mail.ru

Валентик Ольга Николаевна,
научный сотрудник Института экономики РАН

✉ 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32,
117218, Moscow, Nakhimovsky prospect, 32
тел.: +7 (499) 129-03-27, e-mail: valentik@yandex.ru