

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Т.Б. Владиславлева, В.А. Керов

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПРЕОДОЛЕНИЕ ТРУДНОСТЕЙ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена вопросам организации процесса подготовки и реализации стратегически важных документов в области региональной политики и пространственного развития страны. Одной из проблем является недостаточный уровень научной обоснованности принятых документов, прогнозирования будущих событий и условий их реализации.

В статье сделан вывод: обеспечить научную обоснованность стратегических документов — значит создать условия для выработки корректного с точки зрения современных требований проекта документа, который бы отвечал потребностям не только правового регулирования данной сферы общественных отношений, но и содержал нормы, обеспечивающие надежные механизмы его практической реализации.

Ключевые слова: государственная региональная политика, пространственное развитие страны, рациональное размещение производительных сил по территории России.

The article is devoted to the preparation and realization of strategically important documents concerning country's regional policy and its spatial development. One of the problems with these documents is their insufficient scientific validity, which prevents forecasting future events as well as the conditions for their occurrence.

The article states that ensuring the scientific validity of the documents grants the appearance of suitable conditions for crafting an accurate, state-of-the-art document that would not only satisfy the legal requirements in this area of public relations but also would contain regulations that would provide smooth practical implementation.

Key words: state regional policy, spatial development of a country, rational placement of productive forces across Russia.

Владиславлева Татьяна Борисовна — кандидат экономических наук, профессор кафедры «Теория регионоведения» ИМО и СПН МГЛУ; *e-mail:* tavlad2008@mail.ru

Керов Вячеслав Алексеевич — кандидат экономических наук, научный консультант Института региональных экономических исследований; *e-mail:* v.kerov@mail.ru

Данная статья написана после ознакомления с обширной и многообещающей программой Международной научной конференции — XXVI Кондратьевские чтения «Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее»¹, которая была проведена в Москве 22–23 ноября 2018 г. в Институте экономики РАН. Название конференции, список участников и заявленные темы выступлений свидетельствовали о том, что будут обсуждаться злободневные и насущные проблемы пространственного развития страны, реализации государственной региональной политики.

Программа конференции сопровождалась отдельными комментариями, которые не могли не заинтересовать, так как в них была дана оценка развития России за определенный период времени и неэффективности механизмов реализации региональной политики. В частности, в преамбуле первого пленарного заседания отмечается: *«...Развитие страны в последние двадцать лет происходило хаотично, что привело к неконтролируемому росту нескольких агломераций, перекосам и застою в развитии средних и малых городов, сельских поселений. Разрыв между «богатыми» и «бедными» регионами с каждым годом увеличивается, что напрямую отражается на благосостоянии людей и настроении в обществе. Перед Россией стоит задача развертывания масштабной системообразующей программы пространственного развития»*.

В преамбуле ко второму пленарному заседанию констатируется, что *«...Актуальность проблемы заключается в том, что в 90-е гг. ослабление внимания государства к проблемам пространственного развития страны и управления этим процессом привело к возникновению глубоких деформаций в территориальном размещении производительных сил, уровнях развития субъектов РФ, миграционных потоков. ...Кроме того, обнаруживается отсутствие увязки решения проблем пространственного развития России с другими стратегическими документами и прогнозами, с их целями и задачами, и общее для всех 12 национальных проектов, программ и проектов целеполагание, а также методологические аспекты межрегионального взаимодействия. **Фундаментальная наука должна внести свой вклад в формирование устойчивого пространственного развития страны»** (курсив и выделение — авт.)*.

¹ Программа международной научной конференции XXVI Кондратьевские чтения «Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее». Москва. 22–23 ноября 2018 г. https://inecon.org/docs/2018/IKF2018_Programme_2.pdf (дата обращения 20.04.2019).

Как это вытекало из программы работы конференции, задачи на будущее, естественно, были связаны с подготовкой и практической реализацией стратегически важных для страны документов, обеспечивающих устойчивое пространственное развитие России.

Из материалов конференции² следует, что существенным недостатком действующих документов в области регионального развития является не только неточность формулировок, а декларативность и недостаточная проработанность рабочих инструментов их реализации, что не позволяет органам власти на местах своевременно и адекватно реагировать на возникающие риски долгосрочного пространственного развития³. Этим обусловлены трудности осуществления предусмотренных в них намерений и задумок.

Понятно, что часть трудностей имеют «рукотворный», искусственный характер. Несмотря на глубокий философский смысл высказываний о неизбежности трудностей по мере реализации больших практических дел и проектов, многие эксперты на основании собственного опыта пришли к выводу: «...чтобы преодолевать трудности, нужно уметь правильно их воспринимать и грамотно оценивать, а затем вырабатывать необходимую стратегию по их преодолению»⁴.

Что касается региональной политики государства, то при оценке трудностей ее выработки и реализации, следует исходить не только из определения, что такое «региональная политика государства», но и из ее содержания, включая стратегию и тактику реализации.

По существу региональная политика — это один из ключевых вопросов государственного управления. Данная оценка была дана Президентом РФ на заседании Совета безопасности РФ от 22 сентября 2016 г., на котором отмечалось, что последний раз вопросы регионального развития на уровне Совета Безопасности РФ поднимались около двадцати лет назад в 1996 г. Участники заседания обсудили, как сделать региональную политику более совершенной и эффективной, как устранить препятствия, сдерживающие дина-

² Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. Сб. научных трудов участников Междунар. научной конференции XXVI Кондратьевские чтения / под ред. В.М. Бондаренко. М.: МОСИПНН Н.Д. Кондратьева, 2019.

³ Домнина И.Н. Стратегирование инвестиционной деятельности как инструмент политики регионального развития // Вестн. Владимирского гос. ун-та имени А.Г. Н.Г. Столетовых. Сер. Экономические науки. 2018. № 3 (17). С. 65–76.

⁴ Власов М. Психология человека. Познай себя и измени свою жизнь. Издательство: Издательские решения. (Электронный ресурс) <https://avidreaders.ru/book/psihologiya-cheloveka-poznay-sebya-i-izmeni.html> (дата обращения 20.04.2019).

мичное развитие субъектов РФ, как сделать планируемое развитие реальным⁵.

Следует отметить, что в трудах российских ученых и экспертов отсутствует систематический взгляд на проблемы, связанные с трудностями разработки и практической реализации государственной региональной политики. Поэтому авторы видят цель настоящей статьи в том, чтобы попытаться выявить и описать главные проблемы и трудности, с которыми встречаются руководители и специалисты при выработке и реализации документов стратегического планирования территориального развития.

Принято считать, что серьезным препятствием к реализации политики регионального развития по-прежнему является очевидный застой в совершенствовании методов научного обоснования принимаемых по этому вопросу решений и документов.

В научной литературе имеется ряд общих положений, относящихся к определению понятия «обоснование». Однако вывести из этих положений представление о том, каким должно быть научное обоснование какой-либо политики, невозможно. Между тем, согласно Философскому энциклопедическому словарю⁶, **обоснование** — это:

- приведение тех убедительных аргументов или доводов, в силу которых следует принять какое-либо утверждение или концепцию;
- способ рационального убеждения в надежности или в истинности какого-либо высказывания, теории, концепции путем приведения в его пользу каких-либо дополнительных аргументов общего или частного характера.

Таким образом, когда говорят о научной обоснованности какой-то концепции, стратегии или политики (социальной, демографической, региональной и т.д.), то имеют в виду, что это обоснование подкреплено необходимыми аргументами — объективными статистическими данными, аналитическими расчетами, т.е. всем тем, что подтверждает надежность содержащихся в этих документах положений, выводов и рекомендаций.

Как известно, в течение двух последних лет отечественная регионалистика обогатилась двумя документами, которые согласно официальной информации представляют собой принципиально

⁵ Заседание Совета Безопасности Российской Федерации от 22 сентября 2016 г. «О совершенствовании государственной региональной политики» <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52947> (дата обращения 25.02.2019).

⁶ Философский энциклопедический словарь. М.: «Советская энциклопедия», 1983. С. 570.

новый для России тип документов, сочетающих в себе подходы стратегического и территориального планирования, и содержащих важнейшие инструменты управления развитием российских территорий.

Первый документ — это «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — «Основы...»), утвержденные Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13⁷.

Второй — «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» (далее — «Стратегия...»), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.⁸

Нас, понятно, интересует, какой «фундамент» научных разработок заложен в данные документы, имея в виду, что в основе стратегического планирования и управления лежат концептуальные подходы, приоритеты и принципы, фундаментальные цели и задачи, объединенные в единое целое⁹.

По оценкам специалистов, необходимость и целесообразность принятия этих документов вытекала из задачи повышения эффективности государственного управления региональным развитием, которая представляет собой одну из наиболее значимых предпосылок национальной безопасности. И «Основы...», и «Стратегия...» имеют прямое отношение к экономической безопасности страны, так как, согласно положениям Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683¹⁰, пространственное регулирование в экономике предстает сферой реализации основных приоритетов федеральной политики регионального развития.

Утверждению «Основ...» и «Стратегии...» предшествовал достаточно длительный период обсуждения проблемы рационального

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения 25.02.2019).

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066>. (дата обращения 25.02.2019).

⁹ Шеховцева Л.С. Стратегическое целеполагание развития региона / Российский гос. ун-т имени И. Канта. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. 190 с.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения 25.02.2019).

пространственного развития страны в долгосрочной перспективе на многочисленных «круглых столах» и совещаниях. Например, проект «Стратегии...» неоднократно рассматривался и обсуждался на самом высоком уровне — Госсовете РФ, Совете Федерации, Госдуме, Счетной палате РФ и в регионах. По мнению многих экспертов, по содержанию они выглядят достаточно позитивными.

Актуальность подготовки этих документов задал сам Президент РФ еще 14 лет назад, когда говорил о том, что «...На территории страны не должно быть отсталых провинций и «медвежьих углов», живущих отдельно от планов всей России и тенденций развития современного мира. И потому консолидация наших усилий на стратегических, «прорывных» направлениях должна стать ядром обновленной региональной политики нашей страны»¹¹. А позже, выступая с программной речью «О стратегии развития России до 2020 года» на заседании Госсовета РФ от 08.02.2008 г., Президент РФ отметил, что «...Страна должна перейти к новому этапу региональной политики, направленному на обеспечение не формального, а фактического равноправия субъектов Российской Федерации — равноправия, позволяющего каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и диверсификации экономики территорий. Только сбалансированная территориальная политика позволит обеспечить гармоничное развитие всей страны»¹².

Поэтому неслучайно в завершающем пункте «Основ...» (п. 9, раздел IV) сформулировано положение о том, что «...Успешная реализация государственной политики регионального развития сформирует дополнительные условия для достижения целей государства в области национальной безопасности, развития межнациональных и межконфессиональных отношений»¹³.

Однако изучение «Основ...» и «Стратегии...» дает много поводов для сомнений по воплощению их в жизнь, имея в виду, в частности, насколько они отвечают требованиям переходного

¹¹ Вступительное слово Президента РФ В.В. Путина на заседании Госсовета РФ 23.07.2006. (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/57205>) (дата обращения 20.04.2019).

¹² Путин В.В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24825> (дата обращения 20.04.2019).

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 25.02.2019).

периода — перехода к рыночным отношениям. Как к документам, отвечающим правилам формирования и принятым стандартам их оформления, со стороны экспертного сообщества особых претензий нет. Однако имеются многочисленные высказывания экспертов, связанные с неуверенностью в их практической реализации. Среди научной общественности существует достаточно высокий уровень беспокойства тем, что региональная политика государства, несмотря на принимаемые меры по ее совершенствованию, не срабатывает и не дает положительных результатов по ряду причин.

Так, профессор кафедры экономической теории и экономической политики СПбГУ Е.М. Коростышевская, изучая инструменты региональной политики России, сделала вывод о неэффективности механизма регулирования территориального развития России, а, следовательно, и действенности самой региональной политики государства. При этом она отметила, что «...усилилась тенденция к усложнению механизма реализации региональной политики РФ в контексте ускоренного регионального развития, что отражается в увеличении количества дублирующих инструментов (наукограды, особые экономические зоны, технопарки, кластеры). Сбалансированное и поступательное развитие российских регионов требует внесения корректив в региональную политику России в направлении оптимизации ее инструментов»¹⁴.

На наш взгляд, коррективы необходимы также и в связи с недостаточной научной проработкой конкретных решений в области государственной политики регионального развития, недооценкой возможных последствий реализации принимаемых решений, слабостью правовых механизмов их осуществления. Изложенные в «Основах...» и «Стратегии...» ориентиры и приоритеты государственной региональной политики, оставаясь верными по сути, окажутся не востребованными ни исполнительной властью, ни инвесторами, что может отрицательно сказаться на достижении поставленных в них целей.

Интересны также высказывания специалистов Института философии РАН, которые утверждают, что «...выпускаемые на всех уровнях государственной власти документы слабо согласованы между собой и нередко имеют декларативный характер. А единая архитектура документов стратегического планирования еще находится в стадии формирования. В этой работе почти не видна активная

¹⁴ Коростышевская Е.М. Инструменты региональной политики России в контексте целеполагания // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 246–265.

роль науки, практически отсутствует гражданское участие»¹⁵. И далее, «... степень координации разработки и реализации документов стратегического планирования, а также механизмы мотивационного управления остаются явно недостаточными». Делается вывод, что «... для достижения национальных стратегических целей требуется новая парадигма стратегического управления и целеполагания, их институционального обеспечения»¹⁶.

Нам представляется, что рассматривая проблемы и трудности, связанные с выработкой и реализацией государственной региональной политики, следует исходить из того, что Россия — это страна регионов (85 субъектов Федерации), деятельность которых в составе федеративного государства и в структуре единого экономического пространства требует постоянной координации, эффективного межрегионального взаимодействия, выстраивания качественной системы управления процессами территориального развития. Внимание следует акцентировать на необходимости создания четко организованной системы управления этими важнейшими процессами в рамках процедур долгосрочного стратегического планирования¹⁷.

Сегодня, когда требуется, по образному выражению Президента РФ, работать «вместе» и «сообща»¹⁸ для изменения жизни к лучшему, актуальность более детальной проработки и решения этих вопросов несомненна. Однако в утвержденных и действующих документах эти вопросы изложены в основном в декларативной форме. Можно лишь надеяться на то, что в дальнейшем будут приняты необходимые меры, обеспечивающие предусмотренную «Стратегией...» координацию действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, субъектов естественных монополий по реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации.

Как известно, сложные проблемы проще и дешевле решать сообща, используя для этих целей объединенные ресурсы — финансовые, трудовые, природные и т.д. Сегодня российская экономика

¹⁵ Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / Под ред. В.Е. Лепского, А.Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2018.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Бурак П.И., Ростанец В.Г. Проблемы и перспективы реализации национальной политики экономического роста на базе развития макрорегионов, городских агломераций и минерально-сырьевых центров. Электронный научный журнал «Регионалистика». 2019. Т. 6. № 1. С. 16–25.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Российская газета. Федеральный выпуск № 7 (8061). 16.01.2020.

является по существу предпринимательской, когда ни один регион не может эффективно развиваться, если его администрация в своей деятельности не ведет постоянный поиск новых форм и методов взаимодействия с другими регионами, не осуществляет возможных комбинаций и вариантов экономического сотрудничества с ними. Поэтому проблематика «вместе» и «сообща» непосредственно относится и к вопросам реализации национальных проектов, основные мероприятия которых осуществляются на территориях субъектов Федерации.

На наш взгляд, одним из недостатков действующей системы подготовки проектов документов стратегического планирования, к которым, несомненно, относятся и «Основы...» и «Стратегия...», является то, что она довольно часто работает в «режиме вчерашнего дня», что не позволяет глубоко осмыслить саму решаемую проблему, ее суть, провести необходимые научные обсуждения и экспертизы, связанные с ее постановкой и решением, выработать с участием заинтересованных ученых и специалистов в окончательной редакции проект «работающего» документа.

Рассогласованность процедур подготовки документов стратегического характера, отсутствие новизны поставленных в них задач и предложенных решений, имеющиеся разрывы в показателях и критериях оценки этих документов об их значимости, еще более усугубляют положение. Это отрицательным образом сказывается на качестве принимаемых важнейших управленческих решений и, естественно, на росте экономики страны и социально-экономическом развитии российских регионов. В конечном счете, по мнению специалистов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ... «области несоответствий на документальном уровне маркируются проявлениями, снижающими эффективность системы документов стратегического планирования как управленческого инструмента»¹⁹.

О слабой научной проработки (анализ стартовых условий и исходных предпосылок), в частности «Стратегии...», свидетельствует тот факт, что после появления ее проекта на сайте Минэкономразвития РФ ведущие специалисты в области региональной политики и пространственного развития выступили в СМИ со своими замечаниями не только по структуре документа, но и по существу его содержания.

¹⁹ О гармонизации документов государственного стратегического планирования [Текст]: препринт WP8/2015/01 / А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластихина. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. Сер. Государственное и муниципальное управление.

Мы солидарны с позицией специалистов Института экономики РАН Е.М. Бухвальда и А.В. Кольчугиной по поводу утвержденной Правительством РФ «Стратегии...» — «...постановка правильная, но все это мы уже слышали и читали не один десяток раз. Если и сейчас все осталось на уровне общих призывов, то зачем было разрабатывать новый документ, да еще сообщать ему статус «стратегии»? «Стратегии...» присуща заметная инструментальная скудость, особенно по сравнению с теми масштабными задачами, которые в ней ставятся. Это хорошо заметно на примере системы мер, которые предполагается предпринять для «обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации»²⁰.

«Стратегия...» ...не несет в себе даже следов того, что это — документ, регулирующий важнейшие аспекты централизованного управления пространственным развитием в условиях государства федеративного типа»²¹. Даже Председатель Совета Федерации В. Матвиенко засомневалась в правильности сделанного в проекте «Стратегии...» выбора способов сокращения уровня межрегиональной дифференциации, ориентации на развитие агломераций. «Такая точка зрения, безусловно, имеет право на жизнь, и в ряде стран она реализована на практике, но, мне кажется, не в наших условиях. ...Сегодня рассогласованная экономическая политика на местах не способствует успешному развитию, а нередко приводит и к огромным потерям»²².

Однако при обсуждении «Основ...» и «Стратегии...» представители официальных органов власти (Минэкономразвития РФ, Минфина РФ и т.д.) проявляли высказывания чрезмерного оптимизма в оценке реальных возможностей достижения хороших результатов их осуществления.

Кстати, между «Основами...», «Стратегией...» и действующими до них «Основными положениями региональной политики в РФ»²³

²⁰ 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.

²¹ Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 2 (42). С. 121–136.

²² Стенографический отчет о встрече В. Путина с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании 27 апреля 2018 года г. Санкт-Петербург. [Электронный ресурс]. [https:// www.kremlin.ru/events/president/news/57376](https://www.kremlin.ru/events/president/news/57376) (дата обращения 25.02.2019).

²³ Указ Президента РФ от 03.06.1996. № 803 «Об основных положениях региональной политики в РФ».

прошло почти четверть века. Что мешало принять их ранее? По нашему мнению, отсутствие соответствующих теоретических взглядов, влияющих на уровень обоснования принятия необходимых управленческих решений, дефицит возможностей и зрелости соответствующих институтов. Причем негативные последствия пробелов в методическом оснащении процесса подготовки документов стратегического характера имеют особое значение на региональном уровне, так как размывается единообразие стратегий и прогнозов²⁴.

Об этом же пишут специалисты Уральского государственного экономического университета Е.Г. Анимица и О.Ю. Денисова, которые, исследуя вопросы противоречивого взаимодействия научных направлений, имеющих отношение к изучению размещения производительных сил и региональной экономики, пришли к выводу, что «...в советской экономической литературе (да и в современной) так и не сформировалась единая теоретико-методологическая позиция по поводу определения содержания и структуры самих производительных сил как экономической категории», а сам территориальный фактор экономической деятельности для России с ее огромными пространствами и чрезвычайно контрастными условиями жизнедеятельности является объектом большой «научной емкости», но недостаточной степени изученности²⁵.

Между тем утверждение «Основ...» и «Стратегии...» свидетельствует о том, что государство все-таки решило осуществить идею активизации работы по встраиванию политики регионального развития в систему стратегического планирования в целях преодоления существующих значительных межрегиональных различий. В стране продолжается поиск очередной российской модели государственной региональной политики, т.е. региональной политики, проводимой федеральными органами власти, суть которой — свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют сбалансированному социально-экономическому развитию страны в целом²⁶.

²⁴ Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад [Текст]: препринт WP8/2016/02 / А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, Н.А. Рычкова, И.Ю. Сластикина. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

²⁵ Анимица Е.Г., Денисова О.Ю. От размещения производительных сил к региональной экономике // ARS ADMINISTRANDI. 2015. Вып. 1. С. 5–15.

²⁶ Буров М.П. Государственное регулирование национальной экономики: современные парадигмы и механизмы развития российских регионов. 2-е изд. М.: Дашков и К°, 2018.

В условиях, когда России объявлена «санкционная война», государству следует понять, что выиграть эту войну можно лишь путем мобилизации всего имеющегося в стране экономического потенциала и при активном участии в этой работе всех регионов. Ощущается, что наиболее востребованной сейчас для страны является система мер по активизации государственной региональной политики, совершенствованию управления пространственным развитием России, задействованию нереализованного потенциала межрегионального и межмуниципального взаимодействия.

Актуальности последовательному решению этих мер придает и тот факт, что согласно данным упраздненного Минрегионразвития РФ, потери страны от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0% ВВП в год. Поэтому стране крайне необходим документ стратегического характера, представляющий научное обоснование рационального размещения производительных сил России на длительную перспективу с вариантными технико-экономическими расчетами и содержащий предложения по оптимальным территориальным пропорциям развития российской экономики в разрезе крупных макрорегионов, предусмотренных «Стратегией...».

Попыткам научного обоснования рационального размещения производительных сил страны уже более 150 лет. За это время методы такого обоснования претерпели значительные изменения. Вот уже четверть века российская действительность поставила на повестку дня вопрос перехода от экономики планово-централизованного типа к экономике рыночных отношений, трансформации системы территориального планирования в систему регулирования регионального развития. По оценке специалистов, при переходе к рыночным методам ведения хозяйства принципиально меняется критерий оптимальности размещения производительных сил, изменяются и представления о том, что «хорошо», а что «плохо» для отдельных территорий, возникает необходимость пересмотра десятилетиями формировавшейся производственной специализации районов²⁷.

На наш взгляд, целый ряд общих и множество частных вопросов реализации региональной политики государства в условиях рыночных отношений еще недостаточно или совсем не изучены. А их проработка необходима, прежде всего, для определения и по-

²⁷ Семенов П., Штульберг Б. Новая региональная стратегия // Экономист. 1994. № 6. С. 72–76.

вышения эффективности пространственного развития экономики страны. Недостаточная научная изученность или спорность предлагаемых управленческих решений в рамках реализации проводимой государством региональной политики служит одной из причин низкого уровня эффективности этих решений.

Вместе с тем отдельные экономисты утверждают, что прошло то время, когда господствовала формула: «Рынок сам все расставит на свои места». Все более устойчивым становится понимание того, что чисто рыночные методы управления не в состоянии обеспечить динамичное развитие экономики страны, эффективную реализацию задачи по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций, выполнение федеральных и региональных экономических программ и проектов. Поэтому необходимо в той или иной форме участие государства в этой работе.

Сейчас всех интересует вполне ожидаемый вопрос — с приходом в Правительство России новых руководителей, какие имеются варианты развития событий? Как известно, за региональную политику и пространственное развитие страны в составе нового Правительства РФ отвечает М.Ш. Хуснуллин — специалист по строительству жилья и объектов инфраструктуры. Что нового следует ожидать от его деятельности в вопросах регионального развития страны?

Знакомясь с планами работы нового состава Правительства РФ, складывается впечатление, что в процессе реализации региональной политики государства наступает новый этап — этап непосредственного решения региональных проблем на местах. Так, Председатель Правительства РФ М. Мишустин 17 февраля 2020 г. провел оперативное совещание с вице-премьерами с повесткой дня: «Об обеспечении сбалансированного регионального развития». Премьер обратился к членам правительства со словами, вселяющими надежду на активизацию работы федерального Центра с регионами, что, несомненно, положительно скажется на результатах реализации государственной региональной политики.

Сказанное Премьером действительно обнадеживает: «Коллеги, ... просил бы вас, а также министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти как можно чаще общаться с людьми и посещать регионы. Чтобы не по бумажным отчётам, а в действительности знать, что нужно людям, что их волнует каждый день. Это абсолютно конкретные запросы, в концентрированном виде они сформулированы в национальных проектах. Их выполнение тоже должно быть не «бумажным».

Поручаю вам, уважаемые заместители и члены Правительства, самим посещать регионы, в первую очередь проблемные, и докладывать о ситуации в целом и о тех точках напряжения, которые требуют нашей помощи»²⁸.

Складывается впечатление, что такая организация работы по обеспечению сбалансированного регионального развития больше напоминает метод «ручного управления», которым часто пользуется Президент РФ в общении с руководством российских регионов.

Система «ручного управления» дает определенный положительный эффект, благодаря активному участию в ней первого лица страны, его авторитета, влияния на позицию того или иного министра или губернатора, а также оперативного личного вмешательства при ликвидации нежелательных последствий большого количества ЧП — землетрясений, лесных пожаров, наводнений и т.д. Будут ли развиваться события в регионах наиболее благоприятным образом после вмешательства в ситуацию членов нового Правительства РФ, покажет время.

Между тем хозяйственная практика показывает, что «ручное управление» дает наибольший эффект при достаточно всесторонней проработке региональной проблемы. Более глубокое изучение конкретной социально-экономической ситуации на месте расширяет вариантность управленческих решений и дает возможность выбора оптимального из них по отношению к сложившимся условиям их реализации.

Как уже отмечалось, современной государственной региональной политике не хватает новых концептуальных подходов, и, прежде всего, осознания того, что вопрос пространственного развития страны не может занимать второстепенного места²⁹. На наш взгляд, в системе мероприятий по сбалансированному и устойчивому развитию экономики страны региональная политика государства должна стать консолидирующим фактором всего многообразия интересов субъектов РФ, имея в своем арсенале четкие механизмы их согласования.

Следует заметить, что и советская наука значительное внимание уделяла пространственному развитию страны, решению актуальных региональных проблем. Этому способствовало то обстоятельство, что многие научные структуры: институты и отдельные научные

²⁸ Оперативное совещание с вице-премьерами. 17 февраля 2020 г. Дом Правительства, Москва. <http://government.ru/news/38982/> (дата обращения: 18.02.2020).

²⁹ Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. № 4. С. 107–125.

подразделения типа — СОПС при Госплане СССР, КЕПС при Президиуме АН СССР, целенаправленно работали над изучением пространственной тематики и выработкой соответствующих рекомендаций для принятия управленческих решений, над отдельными разделами теории развития и размещения производительных сил страны и особенностями размещения предприятий конкретных отраслей хозяйства (электроэнергетика, черная и цветная металлургия и др.), определением экономической эффективности концентрации производства в отечественных регионах и оптимальных размеров промышленных предприятий. Достаточно много внимания уделялось проблеме «встраивания» новых предприятий в хозяйственные комплексы регионов, в которых должны планомерно сочетаться и действовать крупные, средние и относительно небольшие современные предприятия.

Выбору района и пункта строительства нового предприятия предшествовали углубленные экономические расчеты, изучение и правильный учет многочисленных экономических и природных факторов, которые могли положительно или отрицательно повлиять на принятие решения по месту строительства. Все эти расчеты и соображения, в конечном счете, находили отражение в материалах Генеральной схемы развития и размещения производительных сил страны на соответствующий период. По некоторым оценкам, в разработке этого документа участвовало до 800 научно-исследовательских учреждений.

Отсутствие сейчас надлежащей координации научных исследований в этой области приводит к тому, что многие работы теоретического характера носят в значительной мере поисковый характер, которые нуждаются в широком экспертном обсуждении. В них поставленные вопросы реализации региональной политики в рыночных условиях проработаны с разной степенью детализации, содержат немало спорных мнений. Сравнительно слабо разработан и понятийный аппарат государственной региональной политики, в частности в отношении таких категорий как формы, методы, принципы, объекты, субъекты, интересы, направления и инструменты³⁰. Однако в целом — это свидетельство того, что научные исследования и проработки в этом направлении ведутся. Достаточно важным является вопрос о том, что многие промышленные компании (включая государственные) при принятии решения о строительстве того или иного предприятия в том или ином месте

³⁰ Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты / Отв. ред. д.э.н. проф. Е.М. Бухвальд. М.: ИЭ РАН, 2018.

руководствуются исключительно ведомственными интересами, игнорируя рекомендации науки по данному вопросу.

По нашему мнению, разработка научных основ теории размещения объектов промышленного производства и инфраструктуры в условиях рыночных отношений применительно к особенностям России — дело первостепенной важности. При этом мы исходим из положения о том, что политика должна опираться на теорию, которая отвечает за эффективность экономики и за ее рост. Но на сегодняшний день наша проблема не в плохой теории регионального развития страны в условиях перехода к рыночным отношениям, а в ее практическом отсутствии. По мнению большинства специалистов, из-за отсутствия достаточной теоретической базы региональной политики современной России, многие принимаемые меры и практические действия в сфере пространственного развития не соответствуют декларируемым целям и задачам, что требует специального научного осмысления и изучения.

Ознакомление с научными публикациями по этому вопросу свидетельствует о том, что проблема создания общепризнанной теории рационального размещения экономики по территории страны пока не решена. Предпринимаются лишь отдельные попытки учета отдельных факторов размещения при обосновании нового строительства предприятий и налаживании рациональных экономических связей между регионами³¹. По мнению ряда специалистов, проблема в целом требует решения многофакторной оптимизационной задачи, когда факторами выступают все виды ограниченных ресурсов, включая территорию страны и сведения о ее потенциальных природных богатствах. Однако нам представляется, что осуществить такой фундаментальный труд по силам только творческому коллективу ученых, который имеет серьезный опыт разработки подобного рода документов. Такими организациями в свое время были СОПС при Госплане СССР и КЕПС при Президиуме АН СССР.

К сожалению, в стране практически нет крупных научно-исследовательских центров, погруженных в решение конкретных проблем повседневной хозяйственной практики регионов, способных генерировать позитивные идеи, выработать оригинальные варианты региональной политики и разнообразные ее концепции, а также проводить объективную комплексную оценку реализации государственных программ и национальных проектов в различных

³¹ Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2015.

регионах страны, готовить соответствующие рекомендации по результатам их осуществления.

Мы разделяем позицию известного российского ученого-экономиста В.Л. Квинта, который считает, что «...Сегодня старейшая и одна из самых авторитетных научно-исследовательских организаций страны — СОПС — нуждается в срочном реформатировании в соответствии с национальными интересами России в сфере пространственной организации ее производительных сил и теми прикладными долгосрочными проблемами, над разработкой и решением которых трудится коллектив Министерства экономического развития РФ»³².

Очевидно, что ключевая роль федерального научного центра по вопросам регионального развития должна быть восстановлена, имея в виду необходимость адекватного отражения в директивных документах целей, задач, институтов и инструментов региональной политики государства. Рационализация размещения производительных сил, также как и государственная политика регионального развития оказывают воздействие на эффективность и рост экономики страны по многим направлениям. Среди них: совершенствование территориальных пропорций и производственных связей, сокращение нерациональных перевозок, улучшение использования трудовых ресурсов путем их перераспределения между регионами страны за счет реализации активных мер по обеспечению занятости населения и удержания нормативного уровня регистрируемой безработицы и т.д.

Несмотря на значительный интерес российских ученых и специалистов к региональной политике государства, сложность и многогранность ее проблем таковы, что значительная часть из них продолжает оставаться нерешенными. В тоже время имеются мнения, что сегодня не глубокие теоретические обоснования и технико-экономические расчеты, а здравый смысл выступает специфическим инструментом оценки процессов в сфере государственной региональной политики. Однако часто здравый смысл умножает имеющиеся проблемы. Поэтому научно обоснованная региональная политика должна выступать, прежде всего, как важнейший управленческий ресурс государства, как инструмент динамичного развития российских регионов и страны в целом. При этом ориентация на общенациональные интересы делает

³² *Квинт В.Л.* Вековой юбилей СОПСа и его роль в разработке перспектив развития экономики России // Экономика и математические методы. 2015. Т. 51. № 3. С. 140–142.

государственную региональную политику адекватной задачам общественного развития³³.

Поставленная Президентом РФ задача развернуть масштабную программу пространственного развития России, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет, требует новых подходов к ее решению³⁴. Эти подходы должны опираться на научные основы управления региональным развитием, важнейшими из которых являются:

- выделение на каждом этапе пространственного развития основного звена (проблемы или комплекса проблем), на котором сосредоточены главные силы и ресурсы;
- определение трудностей, с которыми придется столкнуться при реализации принимаемых решений;
- подчинение экономических мероприятий требованиям оптимальности путем сознательного выбора приемов и методов управления региональным развитием, способных при наименьших затратах сил и средств дать наибольшие и наиболее устойчивые результаты.

Управление процессом развития производительных сил страны представляет собой процесс координации функций как центральных (федеральных) органов управления, так и региональных и органов местного самоуправления. Поэтому одним из критериев эффективности выполнения государственной региональной политики является правильная координация действий всех участников ее реализации. Между тем беспокоит бессистемность действий отдельных органов исполнительной власти, отсутствие взаимодействия между ними, и с регионами, что не позволяет решать сквозные и комплексные задачи развития как отраслей экономики, так и регионов.

Со дня подписания указа Президента РФ (сентябрь 2014 г.) об упразднении Министерства регионального развития РФ в России больше нет федерального органа, который системно занимался бы государственной региональной политикой. Поэтому вопрос о воссоздании федерального органа, в задачи и функции которого входили бы выработка и реализация государственной региональной политики, — первостепенная проблема. Этот орган должен, в частности, предметно заниматься региональным развитием, анализом ситуации в каждом регионе, стратегическим планированием развития территорий, поддержкой на федеральном уровне достижений

³³ Кузнецова О.В. Основы региональной политики: учебное пособие. М.: Географический факультет МГУ, 2012.

³⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 25.02.2019).

регионами целевых экономических показателей, управлением и размещением их производительных сил. По сути, оно должно стать главным министерством для регионов, координируя их работу.

Экономика России вот уже несколько лет показывает свою устойчивость, а достигнутая стабильная макроэкономическая ситуация открывает новые возможности для прорывного социально-экономического развития многих регионов, для долгосрочного роста показателей благополучия местного населения. Однако, чтобы Россия прочно утвердилась в пятерке сильнейших экономик мира, необходим своеобразный современный план ГОЭЛРО, научно обоснованный и ориентированный на долгосрочную перспективу, в том числе и в региональном разрезе.

Что касается тезиса Президента РФ о том, чтобы «вместе» и «сообща» решать проблемы улучшения жизни россиян, то для его практической реализации предлагаем в рамках проводимой работы по внесению поправок в Конституцию РФ добавить в статью 5 Конституции РФ пункт 5 следующего содержания:

5. Объединение усилий субъектов Российской Федерации в реализации имеющегося потенциала межрегионального и муниципального взаимодействия является гарантией сохранения единого экономического пространства страны, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации.

Литература

Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391>

Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года» [<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066>].

Бурак П.И., Ростанец В.Г. Проблемы и перспективы реализации национальной политики экономического роста на базе развития макрорегионов, городских агломераций и минерально-сырьевых центров. Электронный научный журнал «Регионалистика». 2019. Т. 6. № 1. С. 16–25.

Буров М.П. Государственное регулирование национальной экономики: современные парадигмы и механизмы развития российских регионов. М.: Дашков и К°, 2018. 343 с.

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.

Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России. Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 2 (42). С. 121–136.

Власов М. Психология человека. Познай себя и измени свою жизнь. Издательство: Издательские решения. (Электронный ресурс) <https://avidreaders.ru/book/psihologiya-cheloveka-poznay-sebya-i-izmeni.html>

Домнина И.Н. Стратегирование инвестиционной деятельности как инструмент политики регионального развития // Вестн. Владимирского гос. ун-та имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Сер. Экономические науки. 2018. № 3 (17). С. 65–76.

Квинт В.Л. Вековой юбилей СОПСа и его роль в разработке перспектив развития экономики России // Экономика и математические методы. 2015. Т. 51. № 3. С. 140–142.

Коростышевская Е.М. Инструменты региональной политики России в контексте целеполагания // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 246–265.

Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. № 4. С. 107–125.

Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты / Отв. ред. д.э.н. проф. Е.М. Бухвальд. М.: ИЭ РАН, 2018. 250 с.

Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. Сб. научных трудов участников Междунар. научной конференции — XXVI Кондратьевские чтения / под ред. В.М. Бондаренко — М.: МООСИПНН Н.Д. Кондратьева, 2019. 455 с.

Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.

Семенов П., Штульберг Б. Новая региональная стратегия // Экономист. 1994. № 6. С. 72–76.

Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / Под ред. В.Е. Лепского, А.Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2018. 320 с.

Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад [Текст]: препринт. А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, Н.А. Рычкова, И.Ю. Сластихина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 60 с.

Философский энциклопедический словарь. Советская энциклопедия. 1983. 570 с.

Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2015. 416 с.

Шеховцева Л.С. Стратегическое целеполагание развития региона / Российский гос. ун-т имени И. Канта. СПб.: ОЦЭиМ, 2007. 190 с.