

В.Н. ЛЕКСИН, А.Н. ШВЕЦОВ

ЕСТЕСТВЕННОЕ И РЕГУЛЯТИВНО-ИМПЕРАТИВНОЕ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

Органичное пространственное развитие возможно при условии разумного сочетания естественности и регулируемости пространственно обусловленных процессов и явлений. В разные периоды соотношение этих начал складывалось по-разному. В советское время в пространственном развитии абсолютно доминировало всеобъемлющее директивное государственное планирование и управление. В 1990-е гг. во время постсоветских реформ случился резкий поворот в сторону неумеренно-стихийной децентрализации пространственной организации жизнедеятельности. В 2000-е гг. в период контрреформ начался быстрый возврат к укреплению государственного регулирования в этой сфере, которое во многом оказывается чрезмерным по задачам, затратам и неоправданным по ожиданиям. Смысл и содержание, инструменты и планируемые результаты нынешней государственной политики пространственного развития концентрировано выражены в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», которая претендует на роль доктринального и планового документа современной региональной политики. Его разработка и принятие сопровождалась множеством экспертных комментариев — от безусловно апологетических до остро критических. С приближением сроков окончания этой стратегии актуальной становится комплексная оценка ее результативности и эффективности, в особенности в связи с подготовкой новой стратегии до 2030 г. Краеугольный недостаток действующей стратегии авторы усматривают в игнорировании системного характера пространственной организации общества, которую следует трактовать как антропогенную мегасистему с присущими ей системными признаками целостности, структурной организации, прямыми и обратными связями, с мощным потенциалом естественной самоорганизации и саморазвития, дополняемым в особых переходных условиях постсоветских пространственных преобразований сильным регулятивным воздействием на них со стороны государства. Авторы также подчеркивают, что в силу беспрецедентности постсоветских переходных пространственных реалий невозможно рассчитывать на прилежное изучение и прямое заимствование зарубежного опыта из-за его неадекватности современной российской ситуации. С учетом этих соображений формулируются концептуально-содержательные предложения по новой концепции стратегии до 2030 г.

Ключевые слова: пространственное развитие, стратегия пространственного развития, пространственная система, регулируемое пространственное развитие, саморазвитие и самоорганизация в пространственном развитии, регион.

JEL: R 58

Постановка проблемы

Одним из изменений в сфере региональной политики последних двух десятилетий стала терминологическая реформа. С относительно недавних пор вместо существительного «территория» и производных от него прилагательных стал использоваться термин «пространство»¹ и производные уже от этого слова. Без особых возражений и в научный оборот, и в политическую полемику, и в государственно-управленческую практику уверенно вошло словосочетание «пространственное развитие». Легитимности этому новому термину придало его нормативно-правовое закрепление в правительственной «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Стратегия-25), претендующей на роль доктринального и планово-конкретного документа современной региональной политики. В нем концентрировано выражены смысл и содержание, инструменты и ожидаемые результаты этой политики, которую теперь логичнее было бы называть уже не региональной, а пространственной, да и вместо слова «политика» уместнее говорить «стратегия». Разработка и принятие указанного документа сопровождалась множеством экспертных комментариев — от безусловно апологетических до остро критических². Высказывавшиеся оценки целесообразности и корректности затрагивали как Стратегию-25 целиком, так и ее отдельные положения. Но, как бы то ни было, этот документ побудил ученых и практиков разобраться во многих существенных аспектах пространственного развития. И одним из них является принципиальный вопрос *о сути и соотношении естественности и регулируемости пространственно обусловленных процессов и явлений*.

В настоящей статье излагаются некоторые научно-прикладные соображения на этот счет, в т.ч. размышления о закономерностях функционирования пространственных систем как предмета стратегии пространственного развития, о генезисе императивности российского подхода к регулированию пространственного развития, о зарубежных исследованиях новых форм пространственного тяготения экономической активности и их некритическом заимствовании, о возможности позитивного

¹ В данном случае под пространством понимается та часть общего (заклученного в государственных границах) российского пространства, в пределах которой определенным образом распределен и организован рукотворный социоэкономический потенциал страны и осуществляется жизнедеятельность ее населения.

² Обстоятельный обзор опубликованных в 2015–2020 гг. в научных и практических журналах 160 статей, содержащих упоминание Стратегии-25, представлен в [1].

воздействия действующей Стратегии-25 на параметры пространственной организации жизнедеятельности в России, о содержательных и методических проблемах обновления Стратегии-25. Подчеркнем, что и в прежних наших работах, и в этой публикации в диагностике и интерпретации корневых проблем пространственных преобразований мы следуем заложенной нами еще на исходе советской эпохи и развиваемой до сих пор концептуально-методологической традиции *системного анализа и регулирования территориальных (пространственных) процессов и явлений*. Раскрытию содержания этого исследовательского подхода и примерам его приложения к проблемам российской практики посвящены многие наши книги и статьи (например, [2–7]).

Пространственное развитие и пространственные системы

Концептуальным и методологическим основанием наших исследований пространственно опосредованных процессов является исходное представление о пространстве *как системе*³.

Пространственные системы следует понимать как множества взаимосвязанных и относительно сбалансированных элементов (подсистем) демографического, социального, хозяйственного, инфраструктурного, расселенческого, бюджетно-налогового, природно-ресурсного, национально-этнического, культурно-исторического, административного и иного характера, объединенных функциями, обеспечивающими жизнеустройство и жизнедеятельность людей, реализацию их индивидуальных и коллективных интересов. Очевидно, что пространственные системы любого масштаба (от государств и их союзов до сельских населенных пунктов) находятся в постоянном изменении границ, отдельных элементов и их связей под влиянием как внешних регулирующих воздействий, так и самоорганизации (саморазвития). Последнее свойство — имманентная ипостась каждой системы, проявляющаяся в изменении ее структуры под влиянием естественных процессов функционирования систем, причем эти изменения могут иметь как позитивные, так и негативные последствия для системы в целом.

Внешние (регулирующие) воздействия, в свою очередь, могут корректировать (стимулировать, уменьшать, временно, постоянно) потенциал самоорганизации, могут действовать с ним в одном направлении и/или ослаблять друг друга. *Эволюционные* трансформации пространственных систем, как правило, проходят в режиме самоорганизации, лишь корректируемом внешними регулируемыми воздействиями. *Кризисные* трансформации — чаще всего следствие изменения внешних условий или регулирующих воздействий и характеризуются таким

³ Уместно напомнить о необходимости определенной осторожности использования понятия «система» применительно к пространственным образованиям и корректности словосочетания «пространственная система». В свое время мы об этом подробно говорили в конце 1990-х гг. тогда еще в терминах «территорий» и «территориальных систем» [2, с. 25–26].

уровнем потерь и дисбаланса системы, который позволяет за счет ее структурных изменений перейти в новое состояние без разрушения. *Катастрофические* трансформации пространственных систем происходят только под воздействием кардинальных изменений внешних условий и аналогичных регулирующих воздействий, в результате которых система может сохраниться как некая целостность только в составе системы более высокого уровня с потерей ранее присущих ей основных элементов и внутрисистемных связей. Полное разрушение системы может произойти в режиме *катаклизма* – результата соединения деструктивной самоорганизации и внешних воздействий (в т.ч., техногенного и природно-климатического характера). Процессы изменения состояния (функционирования) таких систем могут быть непрерывными или прерывистыми, необратимыми или возвратными, но (что исключительно важно) в соответствии с общими законами трансформации систем. Число их состояний не беспредельно: *существуют определенные пороги* навязанных системе изменений, которые *прекращают* ее функционирование [8; 9]. Однако в любом случае каждая пространственная система обладает своеобразной иммунной защитой и зоной невосприимчивости к регулятивным воздействиям.

Теоретически противодействие каждой пространственной системы внешнему воздействию описывается принципом Ле Шателье – Брауна: если существующее равновесие системы подвергается внешнему воздействию, изменяющему какое-либо из условий равновесия, то в ней возникают процессы, направленные так, чтобы противодействовать этому изменению. Впоследствии этот принцип был назван универсальным, и создатель теории функциональной организации (один из ее компонентов – нейтрализация дисфункций) М.И. Сетров в своих работах дал его образное определение: «Целое препятствует нарушению целостности» [10; 11].

Смыслом существования антропогенных пространственных систем является выполнение их целевых функций, или функциональность. Так, город существует до тех пор, пока он выполняет городские функции (с их прекращением он становится вымирающим или в лучшем случае сельским поселением), свободные экономические зоны – до тех пор, пока они выполняют функции опережающего развития, мегасистемы – пока выполняют политико-интеграционные и экономико-интеграционные функции. Поэтому, предлагая какие-либо управленческие решения о развитии пространственных систем, следует обязательно включать в структуру целей *сохранение функционального назначения, или обеспечение устойчивости их функционирования*. Напомним, что в толковых словарях русского языка категория «устойчивость», трактуется как способность процесса или системы сохранять свою суть при изменении внутренних и внешних условий. В связи с этим то, что традиционно называют развитием, можно считать позитивным только в том случае, если оно способствует наилучшему выполнению функций каждой пространственной системы (страны, региона, города и т.д.) или как мини-

мум не является деструктивным и предполагает наличие возможностей и ресурсов для реализации населением, бизнесом и властью социальных, хозяйственных, инфраструктурных, природоохранных и иных функций в режиме, обеспечивающем сохранение и воспроизводство базовых элементов и связей системы, а также включение в ее структуру новых элементов и связей, неразрушающее ее целостность.

Важнейшее условие устойчивого функционирования пространственных систем — сбалансированность их элементов: численности населения и мест приложения труда, поселений и транспортных коммуникаций и т.д. Поэтому способствующим устойчивому функционированию рассматриваемых систем может считаться только такой результат внутри-системных или внешних действий (бюджетная поддержка, строительство нового или ликвидация неэффективно действующего объекта, переселение части населения, установление особого административного режима и т.п.), который способен обеспечить или по крайней мере не нарушить вышеуказанную сбалансированность. Очевидно, что ее любой перекос (например, несбалансированность трудовых ресурсов и мест приложения труда) ведет к деструкциям, а в наиболее резкой форме — к депрессиям, и что несбалансированная динамика (например, строительство крупного хозяйственного объекта, не сопровождающееся эквивалентными переменами в других сферах), которая в российской практике обычно выдается за бесспорное свидетельство территориального развития, таковой считаться не может.

Предлагаемая трактовка устойчивости функционирования пространственных систем основывается на реально существующих предпосылках активизации потенциала самоорганизации, саморазвития и адаптации таких систем к различным воздействиям. Изменения элементного состава, внутри- и внешнесистемных связей и даже функционального назначения пространственных систем происходят под влиянием множества факторов, которые условно (поскольку они часто взаимосвязаны) можно представить в виде двух интегрированных подмножеств — результатов этих изменений, вызванных относительно автономными процессами внутрисистемного характера и внешними, в т.ч. целенаправленно регулирующими, воздействиями. Инициаторы внешних воздействий редко учитывают и вышеотмеченные закономерности функционирования пространственных систем, и то, что каждая из них обладает потенциалом самоорганизации (саморазвития) — источника ряда внутрисистемных изменений и своеобразного иммунитета к внешним воздействиям. При анализе этого потенциала особый интерес приобретает выявление эквифинальности — свойства каждой открытой системы самостоятельно определять конечное (желательное, направляемое извне) состояние особенностями протекающих внутри нее процессов и характером свойственного ей взаимодействия с другими (в первую очередь с вмещающими ее) системами. Представления об эквифинальности (конфинальности) пространственных систем были сформулированы применительно к городам-гигантам

П. Хаггетом еще в начале 1960-х гг. [12]. Самоорганизация в форме эквивиальности — это способность достигать состояния системы, которое определяется исключительно ее свойствами, а сама эквивиальность — своеобразная характеристика предельных возможностей самоорганизации пространственных систем и их собственного адаптационного потенциала, противостоящего интенциям внешних воздействий. Эти, казалось бы самоочевидные, положения исключительно важны для формирования научных представлений о том, что нужно считать пространственным развитием.

***О генезисе императивности отечественного регулирования
пространственного развития***

Стремление властей разных уровней воздействовать на развитие пространственных систем объяснимо и давно известно. Такие действия предпринимались со времен Древней Руси на всех этапах нашей истории, и чаще всего они *были вынужденными реакциями* на то, что сегодня принято называть вызовами. В советский период масштабные и точечные трансформации территориальной организации общества были оправданы задачами реализации проектов индустриализации и коллективизации, приоритетного развития окраин, перераспределения экономического потенциала в начале и после завершения Великой Отечественной войны, формирования территориально-производственных комплексов, упорядочения административно-территориального деления и создания новых городов, ликвидации бесперспективных деревень и т.д. В новейший период нашей истории неизменно декларируемой задачей становится снижение диспропорций социально-экономического развития и благосостояния населения макрорегионов, регионов, муниципалитетов и населенных пунктов. А в последние годы к этому добавляются настойчивые попытки императивного сдерживания естественных процессов депопуляции на территориях с неблагоприятными условиями.

О естественных процессах функционирования пространственных систем ничего не говорится в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (далее — закон 172-ФЗ), который впервые узаконил ранее табуированное понятие «планирование», трактуя его в перечне «Основных понятий, используемых в законе» (ст. 3) как «деятельность... по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства России, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности». Закон 172-ФЗ сделал обязательным не только разработку, но и реализацию документов стратегического планирования ответственными участниками этого планирования — органами власти всех уровней.

Подчеркнем, что в течение многих лет прямое управление пространственным развитием определялось отдельными указаниями

высшего руководства страны *при отсутствии четких разъяснений* о целях и возможностях осуществления такого управления. Так, за 20 лет до принятия 172-ФЗ Президентом России был издан Указ от 7 марта 1994 г. № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями», в задачи которого входила «разработка предложений по вопросам региональной стратегии и политики». Позже разработанные государственные стратегии лишь опосредованно определяли перспективы пространственного развития, и единственным исключением стала принятая Распоряжением Правительства России от 7 июня 2002 г. № 765-р «Стратегия экономического развития Сибири».

Термин «стратегия» применительно к территориям первыми освоили некоторые крупнейшие города России (Санкт-Петербург, Волгоград, Казань, Новосибирск и др.)⁴, руководство которых видело стратегию городского развития как обретение облика «столичности» и приведение в соответствие с этим всей городской среды. Определенный импульс разработке стратегий пространственного развития был придан восстановлением по Указу Президента России (от 13 сентября 2004 г. № 1168) Министерства регионального развития России, одной из задач которого были названы разработка и согласование стратегий и комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов. Приказом этого министерства от 27 февраля 2007 г. № 14 были утверждены «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» как к обязательному компоненту государственного управления. Такие документы стали разрабатываться массово (в том году их появилось более шестидесяти), они рассматривались в самом (недолго после этого просуществовавшем) Минрегион России и признавались значимым поводом для оценки регионов как достойных получения различных видов федеральной поддержки. Тем не менее о пространственном развитии как самостоятельном предмете государственной политики пока что не говорилось, и это развитие повсеместно отождествлялось с социально-экономическим (преимущественно экономическим).

Рассматриваемую ситуацию не изменил и Указ Президента России от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», принятый «в целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности». В этом Указе под стратегическим планированием понималось определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, а в числе основных

⁴ Особо следует отметить заслуги пионеров этого движения — научных консультантов и практиков стратегического планирования, которые с 1997 г. разрабатывали первые стратегические документы городов и регионов России, развивали теорию и методы стратегического планирования, — Б.С. Жихаревича, Б.М. Гринчеля, Л.Э. Лимонова, В.Е. Селиверстова, А.С. Пузанова и др.

принципов стратегического планирования называлась «взаимозависимость мер социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности». Общее руководство стратегическим планированием должен был осуществлять Президент «в рамках работы Совета Безопасности Российской Федерации». Не было упомянуто не только пространственное, но и региональное развитие, а направления социально-экономического развития страны должны были детализироваться на перспективу до 10 лет в стратегиях (программах) развития отдельных секторов экономики, в приоритетных национальных проектах, в межгосударственных программах, в выполнении которых принимает участие Российская Федерация, в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», в федеральных (ведомственных) целевых программах, в программах фундаментальных и прикладных исследований, в проектах государственных и государственно-частных финансовых институтов, в заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, включая государственный оборонный заказ и в других значимых для национальной безопасности проектах и программах. Однако в этот период, как и далее в течение пяти лет, в регионах принимались документы, называемые стратегиями.

Ситуацию могло бы нормализовать принятие закона 172-ФЗ, узаконившего само понятие «стратегия пространственного развития», которое согласно ст. 3 этого закона должно пониматься как «документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации». Причем вводились понятия «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период», а также «стратегия социально-экономического развития муниципального образования – документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период». Была установлена и своеобразная соподчиненность и последовательность разработки документов стратегического планирования. Так, стратегию пространственного развития Российской Федерации надлежало учитывать «при разработке и корректировке... стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». Последние должны были стать основой для разработки государственных программ субъекта, схемы территориального планирования субъекта и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а стратегии социально-экономического развития макрорегионов «могут быть

основанием для принятия решения о разработке государственных программ Российской Федерации, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, в целях реализации указанных стратегий» и должны учитываться при разработке и корректировке государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и иных документов стратегического планирования. И всем им должны были предшествовать надежные соответствующие прогнозы. Нетрудно видеть, что разработка и утверждение стратегии должны были привести к тотальному пересмотру уже принятых и к новому содержанию (прежде всего целеполаганию) всех новых стратегических, программных и иных документов в субъектах Российской Федерации.

С момента публикации закона 172-ФЗ и до настоящего времени эксперты отмечают и необходимость его принятия, и множество его недостатков. Декларативный характер этого закона (особенно в части разработки стратегий пространственного развития) инициировал задачу конкретизации его положений. Одним из шагов в таком направлении стало принятие в соответствии с этим же законом Постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 840 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». Перед разработчиками этой стратегии были поставлены задачи, для решения которых в современной России *не было ни опыта, ни информационных, ни институциональных ресурсов*. Отметим лишь, что главным ответственным за разработку стратегии, а также за мониторинг и контроль ее реализации определено Минэкономразвития России, не располагающее крупными научно-аналитическими организациями такого профиля при том, что требования к содержанию стратегии чрезвычайно масштабны. К тому же это министерство должно руководствоваться при решении любых задач критериями сугубо экономическими, а этого применительно к разработке стратегии пространственного развития явно недостаточно. И это еще одно основание для многочисленных экспертных мнений о принципиальной невозможности в современных условиях разработки полноценной стратегии каждого региона и муниципального образования.

***Зарубежные исследования новых форм
пространственного тяготения экономической активности
и их заимствование разработчиками Стратегии-25***

Понятие «пространственное развитие» пришло в российское обществоведение из зарубежной науки о связи пространства и экономики (в широком значении этого слова) и, как все заимствованное, было выборочным и, главное, использованным в иной (постперестроечной)

реальности. До этого в СССР был накоплен уникальный опыт научного осмысления и практической реализации пространственного развития. Советские географы, экономисты и социологи *создали научный фундамент пространственной организации* уникального социалистического государства с его тотальным административно-партийным руководством, преимущественно общенародной собственностью и государственной системой планирования и управления всем и вся. Именно для условий такого государства ими были разработаны теоретические положения размещения производства, упорядоченной системы расселения и территориальной организации общества. Им были хорошо известны достижения ученых капиталистического лагеря, но по официально-идеологическим причинам могли быть использованы только их некоторые методические практики, например, экономико-математические. При этом российские ученые обосновывали свои исследования ссылками на работу И.Г. Тюнена «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономии» [13], где были на конкретном примере рассмотрены базовые положения пространственной экономики, и на «Принципы экономической науки» А. Маршалла [14], корректно охарактеризовавшего причины концентрации экономики в городах. В XX в. оформились связанные с именем В. Кристаллера научные представления о «системе центральных мест» — геометрических закономерностях расположения городов разного размера [15]. В СССР были также популярны не утратившие актуальности рекомендации В. Лаунхарта по определению наиболее целесообразного местоположения коммерческого объекта [16] и идеи А. Леша 1940-х гг. об экономическом ландшафте и о возможностях согласования интересов властных, рыночных и транспортных структур [17].

С реформами 1990-х гг. в России кардинально изменился общественно-политический строй, экономика стала рыночной и открытой всему миру, исчезли плановые начала государственного управления, прекратили существование многие объективно неконкурентные предприятия, резко возросла трудовая мобильность населения, активизировался процесс концентрации экономического и демографического потенциала в крупных городах. Российские ученые занялись скорейшим освоением упущенных за годы советской власти новейших мировых достижений в познании и регулировании общественно-политических и социально-экономических процессов, и объем соответствующих заимствований расширился от конституционного права до ипотечного кредитования. Наши регионалистов, озабоченных растущей пространственной неравномерностью экономической активности, привлекли теоретические представления о полюсах и центрах роста, вызывающих позитивные перемены в экономике хинтерланда.

Согласно основателю этой гипотезы Ф. Перру [18], производства делятся на угасающие (старые, с уменьшением доли в структуре экономики), быстро развивающиеся, но мало связанные с остальными, и бы-

стро развивающиеся и порождающие центры роста, стимулирующие развитие всей экономики. Другой теоретик полюсов роста, Ж. Будвиль [19] расширил представления о них, показав правомерность формирования региональных полюсов роста — концентрации развивающихся (и развивающих округу) объектов на территории: а) небольших городов с их влиянием на ближайшее окружение; б) среднегородских поселений, нуждающихся в трансфертах и внешних инвестициях; в) крупногородских агломераций; и, наконец, г) систем таких полюсов. Пьер Потье [20] выдвинул весьма заинтересовавшую наших регионалистов идею осей развития — транспортных сетей, передающих энергию развития от одного полюса роста к другому и формирующих тем самым его пространственную структуру. К сожалению, остались почти незамеченными положения еще одного теоретика полюсов роста — Х.Р. Ласуэна [21] о том, что они, действительно, отражают реальность связи пространства и экономики, но (и это весьма существенно) рост последней не обязательно является следствием поляризации.

В зарубежной и отечественной науке сильный импульс эволюции представлений о пространственном развитии придали положения так называемой новой экономической географии. История становления этих положений и следствия их теоретического и практического использования хорошо исследованы, причем показано, что главной их мотивацией стали стремительная интенсификация международной конкуренции, обоснование циклов национального технологического лидерства [22] и переосмысление моделей экономической географии как таковой [23]. Новую экономическую географию принято связывать с именами нобелевского лауреата по экономике Пола Кругмана и его соавторов. Они изначально выступали как исследователи феномена растущей доходности в условиях монополистической конкуренции и международной торговли [24], торговой политики и функционирования мегаполисов третьего мира [25] и даже связи глобализации и национального неравенства [26]. Идеи собственно новой экономической географии были заявлены П. Кругманом еще при изучении результатов «экономии за счет масштаба, дифференциации продукции и структуры торговли» [27]. В России эти идеи были более чем позитивно оценены и практически использованы в государственных документах о пространственном развитии. То же произошло и с восприятием статьи П. Кругмана «Растущая отдача и экономическая география» [28]: ссылки на нее стали появляться в российских публикациях с конца 1990-х гг.

Учение П. Кругмана и его сподвижников выросло не только из анализа причин и мотивов изменения размещения экономической деятельности в конце XX в. [29; 30], но и ранее накопленного знания о пространственном развитии капиталистической экономики от И. Тюнена до Дж.В. Хендерсона [31]. В этом учении сформулированы положения о силах пространственных перемещений экономической активности и ее ресурсов, о том, как самоорганизующаяся экономика выбирает нужное ей пространство, и в тех случаях, когда расходы на перемеще-

ние продукции незначительны, а расходы на ее приобретение велики, формируется пространственная структура «центр — периферия».

Российские регионалисты и политики, стремясь соединить принципы рыночной экономики и пространственного развития, стали широко использовать понятия П. Кругмана *о конкурентности* (конкурентных преимуществах) *территорий*. Следует отметить, что идеи новой экономической географии не были плодами теоретиков, оторванных от реалий мировой экономики. Напротив, эти идеи базировались на анализе конкретных (и в значительной степени универсальных) ситуаций и стали их своеобразной фотографией. Г. Хэнсон на анализе статистики за 1970–1990 гг. по трем тысячам административных округов США показал фактическую связь размеров рынка, миграции населения и концентрации экономики в модели «ядро — периферия» [32]. С. Брекман, Г. Гарретсен и М. Скрамма подтвердили то же на примере экономики Германии [33], а Т. Аго, И. Исоно и Т. Табучи на основе положений новой экономической географии попытались объяснить перераспределение численности населения между многими странами за несколько столетий [34].

К числу наиболее широко используемых в России понятий, сформированных на Западе исходя из практики экономически развитых стран, относятся кластеры и агломерации, неоднократно упоминаемые в отечественных публикациях, диссертациях и официальных документах федерального и регионального уровня.

«Кластеры по-русски» вошли в наш язык быстро и основательно, в т.ч. и потому, что они чем-то напоминали советские территориально-производственные комплексы. Но именно напоминали, поскольку последние теоретически обосновывались и создавались как планомерно организованные структуры, а западные исследователи имели ввиду территориально-экономические комплексы, *естественно складывающиеся* под воздействием самоорганизации пространственных систем. Считается, что понятие «экономический кластер» ввел в 1990-х гг. Майкл Портер, увидевший прямую связь конкурентоспособности компаний и их пространственного окружения [35]. Факторы и результаты такой кластеризации изучались и популяризировались десятками западных ученых, среди которых назовем лишь П. Маскелла и А. Малберга [36], С. Розенфельда [37], А. Скотта [38], С. Кетлеса [39], К. Веннберга и Г. Линдквиста [40]. По оценке международных экспертов, кластеризацией охвачено около 50% экономик развитых и активно развивающихся стран, а регионы, в которых формируются кластеры, становятся лидерами экономического развития и определяют конкурентоспособность национальной экономики [41].

Ставка на административное поощрение крупногородских, а затем и среднегородских и даже сельских агломераций стала еще одним заимствованным символом пространственного развития России и негласным показателем прогрессивности региональных и муниципальных властей. За последние годы различным аспектам формирования и функционирования агломераций посвящено немало отечественных

исследований (например, [42–45]). В ряде публикаций по этому поводу было показано, что агломерации, сформировавшиеся в ходе длительного естественного развития, «со временем ощутили на себе настойчивую государственную волю регламентировать их неестественную эволюцию, заменив ее унифицированными государственными проектами формирования агломераций во имя надуманных целей» [45, с. 2]. Критика отношения к агломерациям как стратегическому направлению пространственного развития страны связана вовсе не с отрицанием эффекта территориальной концентрации как таковой, а с тем, что чрезмерное и государственно поощряемое сосредоточение экономического, инфраструктурного и демографического потенциала страны всегда ведет к росту пространственного неравенства. Вот почему «признание не просто принципиальной допустимости, но и в ряде случаев целесообразности специального управления, в т.ч. и с государственным участием, агломерациями вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их естественной произвольности, угнетения их инициативной самоорганизации и саморазвития мерами сознательного (будь то стимулирующего или ограничивающего) воздействия на них» [45, с. 5].

Из вышесказанного не следует, что за рубежом отказываются от государственных усилий корректировать естественный ход пространственного развития, но их подходы имеют с российской политикой мало общего поскольку, во-первых, такие попытки никогда не претендуют на регулятивно-императивные трансформации пространственного развития как такового (ограничиваются решением немногих задач); во-вторых, имеют проектный характер с использованием пилотной апробации результатов и обязательным привлечением ресурсов самих местных сообществ; в-третьих, уделяют особое внимание подготовке этих сообществ к ожидаемым переменам.

О зарубежной государственной политике территориального развития в России известно давно, и наиболее часто комментируемыми примерами стали американские программы развития отдельных территорий (например, долины реки Теннесси), создание зоны свободной торговли в Шенноне (Ирландия) и особенно — многофункциональной зоны Шэньчжэнь в Китае. Однако не меньший интерес представляет принятая в 1974 г. крупнейшая в истории США программа грантов на развитие территорий (*Community Development Block Grant — CDBG*): федеральный центр финансировал в ряде депрессивных территорий строительство доступного жилья и объектов инфраструктуры, а также создание рабочих мест (каждое третье — за счет местных сообществ). Не менее представительна начатая через 20 лет американская программа «Зоны роста / Предпринимательские сообщества» (*Empowerment zone / Enterprise Community*) — *EZ/EC*), направленная на создание внутри депрессивных территорий районов с особыми преференциальными режимами ведения бизнеса (специальные кредиты, налоговые послабления, упрощение бюрократических процедур и т.д.). Исследователь этой

проблемы Х.У. Баснукаев пишет, что «в конце 90-х гг. такие зоны были созданы практически во всех штатах. Для удовлетворения потребностей локальных территорий в рабочей силе в 1998 г. был принят акт об инвестировании в рабочую силу (*Workforce Investment Act*), стимулировавший установление партнерских связей между предприятиями и местными учебными заведениями. В 2010 г. с этой же целью была запущена государственная программа “Навыки для будущего Америки” (*Skills for America's Future*), а в 2015 г. началась компания по обеспечению доступа к бесплатному неполному высшему образованию в комьюнити-колледжах. В 2011 г. в США началась реализация пилотной программы “Сильные города, сильные сообщества” (*Strong Cities, Strong Communities*) для развития экономического и социального потенциала городов. В 6 пилотных городов — Честер (штат Пенсильвания), Кливленд (Огайо), Детройт (Мичиган), Мемфис (Теннесси), Новый Орлеан (Луизиана) — были направлены профессиональные тренеры для оказания поддержки местным властям и сообществам. В 2014 г. была принята национальная программа “Локальная еда, локальные места” (*Local food, local places*), направленная на поддержку проектов по развитию локальных пищевых производств как основы развития сельских территорий» [46]. Этот же автор приводит примеры реализации государственной политики пространственного развития в Швеции (поддержка предприятий и развитие инфраструктуры малонаселенных территорий с целью приостановки массового оттока населения, создание Агентства по развитию периферийных территорий, паритетное финансирование средствами правительства и местных сообществ), политики *Saemaul Undong* (движение за новую деревню) в Южной Корее и, главное, в Китае, где развитие сельских территорий осуществлялось с опорой на кооперацию (преодоление неконкурентоспособности раздробленных крестьянских хозяйств), волостную и поселковую индустриализацию, причем предприятия создавались самими местными жителями, которые становились их коллективными собственниками.

Способна ли действующая Стратегия-25 позитивно воздействовать на параметры пространственной организации России?

В России принятие стратегий пространственного развития должно основываться на *трудно реализуемом соединении* предельно четкого изложения основной концепции (требуемые направления и параметры этого развития) и характеристик принципиальных различий наших территорий, причем различий не общепринятых, а содержательных. Так, отличия нашей Арктической зоны (далее — АЗРФ) от других территорий России не исчерпываются экстремальным климатом, низкой плотностью населения и слабыми транспортными связями. Не менее существенны пять иных отличий, во многом определяющих особенности государственного управления и функционирования этого макрорегиона.

Во-первых, выделение АЗРФ в единый объект федерального регулирования создало управленческую структуру, по неоднородности не имеющую аналогов ни в России, ни в мире; любые федеральные инициативы и корпоративные проекты требуют всесторонних согласований с властями различных территорий, с представителями коренных малочисленных народов Севера и т.д.

Во-вторых, на территории АЗРФ особо остро ощущаются плюсы и минусы советского наследия: за 70 лет советского периода арктическая часть России превратилась в одну из наиболее индустриализированных. Для поддержания этого наследия хотя бы в прежнем состоянии требуются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы, несопоставимые с необходимыми для аналогичных целей на территориях, расположенных южнее, а создание каждого нового рабочего места обходится в несколько раз дороже, чем в среднем по России.

В-третьих, сегодня АЗРФ — территория с максимальной локализацией производственной деятельности богатейших корпораций, среди которых такие бизнес-гиганты, как, например, «Газпром», «Росатом», НОВАТЭК, «Норникель», «Роснефть» и «ФосАгро» и с небольшой долей малого и среднего бизнеса.

В-четвертых, в АЗРФ высокзатратны все возникшие в последние годы и строящиеся производственные, инфраструктурные, оборонные, социальные и иные объекты, и это связано как с экстремальными условиями их возведения, так и с их функционально-техническими особенностями и с частой необходимостью параллельного решения транспортных и других инфраструктурных проблем.

В-пятых, отличными от других территорий являются системный характер и концентрация рисков по всем видам арктической деятельности, что требует, в частности, выполнения аномально высоких экологических стандартов. Именно из таких особенностей должен формироваться реальный облик Арктики как предмет государственной политики пространственного развития.

Одной из задач Стратегии-25 является сбалансированное пространственное развитие за счет обеспечения социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских населенных пунктов. Правительство Российской Федерации Распоряжением от 6 октября 2021 г. № 2816-р утвердило стратегическую инициативу социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», содержащую положения о социально-экономическом развитии «опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» с обоснованием перечня объектов инфраструктуры, достаточной для предоставления государством социальных гарантий и удовлетворения основных потребностей проживающего на этих территориях населения и переходом к устойчивой системе расселения на базе стандартов инфраструктурного развития. Правительство должно определить перечень таких населенных пунктов, включающий не менее двух тысяч городов, городских агло-

мераций и сельских поселений во всех регионах, а также разработать и реализовать программу их развития в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни». Кроме того, правительству поручено составить перечень из не менее 200 городов, для которых нужно будет разработать мастер-планы и планы комплексного социально-экономического развития.

Государственные воздействия на пространственную конфигурацию социоэкономического потенциала осуществляются разнообразными способами, в основе которых лежит использование тех или иных мер государственного содействия развитию определенных территориальных образований. Такое содействие, существенно дополняющее или в ряде случаев даже замещающее эндогенные предпосылки и условия развития территорий (их саморазвития и самоорганизации), осуществляется разнообразными приемами, базирующимися на выборочном использовании органами власти тех или иных инструментов решения проблем определенных территориальных образований. Диапазон выбираемых при этом задач простирается от преодоления депрессивных состояний и антикризисной поддержки территорий до стимулирования их опережающего развития и социально-экономической модернизации. Однозначно точно и исчерпывающе очертить круг таких инструментов весьма затруднительно. И связано это вовсе не с тем, что такой инструментарий чрезмерно разнообразен или слишком быстро обновляется.

Причина тому — *отсутствие общепринятого, четкого и правозакрепленного понимания смысла и содержания государственной политики пространственного развития*, ее целей и задач, а также ее предметно-объектного поля. Такая неопределенность позволяет говорить о таких инструментах в расширительном смысле как об открытом перечне разнообразных форм и методов прямого и косвенного характера, практически используемых государственной властью для оказания целенаправленного воздействия на пространственно опосредованные социально-экономические процессы, ситуации и явления. Характеризуя состав рассматриваемого инструментария, вполне допустимо включать в него следующее: выражающий суть российских федеративных отношений и непрестанно совершенствуемый механизм финансовых трансфертов регионам, в необычайно широком ассортименте представленных в федеральном бюджете; неотвратимо утрачивающие свое бывшее значение, но все еще используемые в региональной политике федеральные целевые программы (причем не только собственно регионального, но и ведомственного назначения); активно выдвинутые на роль основного драйвера пространственного развития особые правовые режимы ведения на отдельных территориях предпринимательской и иной экономической деятельности (особые экономические зоны (нескольких типов), индустриальные, промышленные и технопарки, зоны территориального развития, инновационные кластеры, промышленные округа, территории опережающего развития, свободные порты). И это вовсе не полный перечень инструментов, используемых государством

как для поддержки жизнедеятельности территорий, так и для экономического оживления их инновационного развития.

В последнее десятилетие мейнстримом политики экономического оживления территорий стало использование инструментов пространственного развития, призванных решить ключевой вопрос государственной региональной политики: *как обеспечить* привлечение в российские города и регионы частных инвестиций и современных технологий, обоснованно считающихся залогом модернизации и инновационного развития территорий?

Приоритетным способом решения этой актуальной и сложной задачи правительство выбрало использование особых *правовых режимов* ведения предпринимательской деятельности *в границах локальных территориальных образований*. Смысл введения таких режимов — в создании на немногих специально отобранных отдельных территориях особо благоприятных предпосылок для ускоренного экономического оживления, волны от которого согласно распространенным теоретическим воззрениям (концепция диффузии инноваций) должны неизбежно и широко распространиться и за пределами этих привилегированных территорий — точек роста. Российским законодательством допускается применение нескольких форм, использующих указанный принцип территориально сфокусированного преференциального стимулирования предпринимательской активности. В уже довольно представительном, но все еще продолжающем удлиняться ряду таких инструментов — особые экономические зоны (нескольких типов), индустриальные, промышленные и технопарки, зоны территориального развития, инновационные кластеры, промышленные округа, территории опережающего развития, свободные порты⁵. Наряду с увеличивающимся предметно-объектным разнообразием особых правовых режимов расширяется и масштаб их распространения по территории страны. Вместе с тем вопреки росту популярности этого инновационного инструментария априори связывавшиеся с ним большие надежды на быстрый и прорывной эффект за редкими исключениями отдельных удачных проектов в целом пока не оправдываются. Мы об этом говорили еще в 2016 г. [47], ситуация не изменилась и до сих пор, как показывают обстоятельнее актуальные исследования [48]. Нужно к тому же учитывать обострение проблемы рассогласования политики развития преференциальных зон и пространственного развития в целом. По мнению П.А. Минакира «стремление к повышению продуктивности использования ресурсов и ускорению темпов экономического развития посредством “замыкания” экономической деятельности в рамках “полюсов роста” неизбежно приводит к нарастанию социально-экономической неоднородности пространства» [49, с. 977].

⁵ Этот набор экономико-правовых механизмов территориальной организации предпринимательской деятельности еще более расширится, если дополнительно учесть аналогичные формы, возможности создавать которые используются региональными органами власти (в ряде случаев вопреки федеральным препонам).

К оценке предложений о новой концепции Стратегии-30

На состоявшихся в марте 2024 г. в Совете Федерации парламентских слушаниях были представлены проект обновленной «Концепции стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 года» (далее — Стратегия-30) и Отчет Центра стратегических разработок «О промежуточных итогах реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Эти материалы заслуживают отдельного подробного разбора на страницах журнала⁶, для которого здесь нет возможности, и потому мы ограничимся лишь некоторыми предварительными общими соображениями.

Самую большую трудность в разработке новой стратегии представляет принципиальная проблема, связанная с пониманием того, что в ряду разнообразных аспектов развития общества и государства является *именно пространственным*, а не развитием вообще или каким-то его конкретным видом; с вычленением в широчайшем спектре задач развития страны и ее экономики, социальной и других сфер тех из них, которые выражают *именно пространственное* измерение развития, и поэтому только эти пространственно обусловленные задачи и должны являться собственно предметом Стратегии-30. Определение предметно-объектного поля *именно пространственного* развития — это самая большая трудность. Она не решена ни в науке, ни в политике. Поэтому некоторые из предложенных в Стратегии-30 задач по своему содержанию вовсе не относятся к проблематике собственно пространственного развития.

К тому же в проекте концепции Стратегии-30 перечень и формулировка приоритетных задач представлены в виде, сильно затрудняющем конструирование конкретных количественных показателей контроля решения этих задач. Поэтому особое внимание следует уделить совершенствованию перечня и содержания целевых показателей (ЦП) пространственного развития. Эти показатели должны отражать прогнозные результаты на конец действия стратегии, а также за каждый год ее выполнения. ЦП должны основываться на статистических данных и показателях других стратегий, планов их реализации и нормативных документов, призванных воздействовать на решение задач пространственного развития. ЦП должны представляться с указанием для каждого показателя исходного значения на начало стратегии и отчетного года, значения на конец отчетного года и количественно оцененных мер, повлиявших на достигнутые результаты. В перечень указанных мер должны входить: а) конкретные меры, предусмотренные планом реализации стратегии; б) финансовая поддержка регионов в рамках межбюджетных отношений; в) установление преференциальных режимов

⁶ Поводов для этого будет много, поскольку проект новой стратегии пространственного развития председатель Совета Федерации В. Матвиенко предложила обсудить с регионами (см.: URL: <https://vmeste-rf.tv/news/proekt-novoy-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-nuzhno-obsudit-s-regionami-zayavila-matvienko/>).

на конкретных территориях; г) конкретные меры реализуемых в регионах национальных проектов, федеральных и государственных программ, государственных решений о сооружении хозяйственных и инфраструктурных объектов.

Предлагаются четыре группы ЦП:

- характеризующие снижение региональных диспропорций по сопоставимым группам городов, регионов и макрорегионов (города-миллионеры, северные, центральные и южные регионы европейской части России, регионы Сибири, регионы Дальнего Востока, регионы АЗРФ, республики Северного Кавказа): параметры численности постоянного и трудоспособного населения, параметры собственных бюджетных ресурсов и бюджетная обеспеченность населения, соотношение размера всех видов федеральной поддержки и собственных бюджетных ресурсов, ВРП на душу трудоспособного населения, в т.ч. полученный за счет реализуемых в регионах национальных проектов, федеральных и государственных программ, государственных решений о сооружении хозяйственных и инфраструктурных объектов;
- характеризующие совершенствование системы расселения по тем же сопоставимым группам городов, регионов и макрорегионов: показатели урбанизации, число малых сельских населенных пунктов, число средних и крупных городов, параметры концентрации численности населения и экономического потенциала территорий в крупнейших городах и административных центрах регионов, то же по городским агломерациям, параметры распространения экономического и инновационного потенциала агломераций за их пределами;
- характеризующие демографическую ситуацию по тем же сопоставимым группам городов, регионов и макрорегионов и по группам населения (дети, молодежь, трудоспособное население, пенсионеры, мигранты): показатели рождаемости, смертности, ожидаемой продолжительности жизни, занятости трудоспособного населения в собственном регионе, доля мигрантов в трудовом потенциале региона, наличие социальной инфраструктуры в сельских населенных пунктах, административных центрах и крупных городах;
- характеризующие влияние на параметры пространственного развития изменений в размещении производительных сил по тем же сопоставимым группам городов, регионов и макрорегионов.

Важно предусмотреть выяснение отношения населения к выполнению ЦП стратегии пространственного развития путем ежегодно проводимых по сопоставимым группам городов, регионов и макрорегионов социологических опросов.

Рассматривая эти предложения, следует учитывать, что *системная оценка выполнения действующей Стратегии-25 не проводилась*. Около сотни мер, предусмотренных планом ее реализации, должны были обеспечить «эффективную организацию экономического пространства

в России за счет формирования и развития перспективных центров экономического роста, раскрытия экономического потенциала различных типов территорий, развития человеческого капитала». Эти меры были сформулированы как «подготовка предложений», «разработка рекомендаций», «разработка стратегий», «подготовка правил», «внесение изменений в ранее принятые нормативные акты», «разработка механизмов», «подготовка прогнозов», «разработка интегрального индекса городского развития» и «формирование центра пространственного анализа». Отчитаться о выполнении плана, в котором не было показателей пространственного развития как такового, несложно.

Не удивительно, что в отчетах о реализации заявленных целей Стратегии-25 не указывалось: 1) как повлияет, например, введение преференциальных режимов на территориях опережающего развития или курса на крупногородские агломерации на экономические, социальные, демографические, расселенческие и иные параметры других территорий и населенных пунктов или 2) что в массиве планируемых или прогнозируемых изменений пространственных систем является результатом только выполнения Стратегии-25. В связи с этим результаты новой Стратегии-30 следует оценивать не по выполнению плана ее реализации, а по достижению ее количественно выраженных целевых показателей. Они должны основываться на статистических данных и показателях других стратегий, планов их реализации и нормативных документов, призванных воздействовать на решение задач пространственного развития. Методическое обеспечение расчета таких показателей, представление их в виде ежегодно публикуемого специального раздела федеральной и региональной статистической отчетности и ответственность за своевременность и обоснованность такой отчетности уместно возложить на Росстат.

* * *

Разработка и реализация стратегии пространственного развития России — важнейшая и сложнейшая задача, которая должна решаться *в интересах* и граждан, и бизнеса, и органов государственной власти, и местного самоуправления. Это возможно при условии разумного в конкретных обстоятельствах сочетания *естественности* и *регулируемости* пространственно обусловленных процессов и явлений.

Но приходится констатировать, что в России представление не просто о допустимости, но о естественности преимущественно самостоятельного развития территорий (их самоорганизации и саморазвитие) оказалось вытесненным убеждением в спасительности регулятивно-императивного воздействия на пространственные процессы, которое стало смыслом стратегического планирования. П.А. Минакир объяснял это тем, что в переходных условиях постсоветских пространственных преобразований стратегия пространственного развития является «попыткой использования инструментов государственного регулирования

в условиях, когда восстановление централизованного государственного планирования советского типа невозможно, но и созданная в России модель псевдорынка плохо функционирует без определенного централизованного воздействия ресурсного и институционального характера» [49, с. 976]. Государство активно действует в этом направлении: и увеличивает число объектов, и расширяет предметное поле, и наращивает ресурсы, и обогащает арсенал инструментов по регулированию пространственного развития. Но факты пока говорят о преувеличении заявленных возможностей действующей стратегии для решения позитивного преобразования пространственной организации страны и ее регионов.

Список литературы

1. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 4. С. 3–26.
2. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997 (стереотипные издания в 1999–2022). 372 с.
3. Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. 352 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
5. Лексин В.Н. Антропогенные пространственные системы: особенности функционирования и трансформации // Труды Института системного анализа РАН. 2018. Т. 68. Вып. 1. С. 74–86.
6. Швецов А.Н. Государственное участие в преобразовании социоэкономического пространства // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке / ред. В.М. Котляков, А.Н. Швецов, О.Б. Глезер. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. С. 291–345.
7. Швецов А.Н. Становление новой организации экономического пространства России: Опыт государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. М.: ЛЕНАНД, 2021. 304 с.
8. Тахтаджян А. Принципы организации и трансформации сложных систем: эволюционный подход. СПб.: СПХФА, 1998. 118 с.
9. Хомяков П.М. Системный анализ. Краткий курс лекций. М.: КомКнига, 2006. 216 с.
10. Сетров М.И. Основы функциональной теории организации. Л.: Наука, 1972. 164 с.
11. Принципы организации социальных систем / под ред. М.И. Сетрова. Киев; Одесса: Выща школа, 1988. 242 с.
12. Хаггет П. Пространственный анализ в экономической географии. М.: Прогресс, 1968. 392 с.
13. Тюнен И.Г. Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике: пер. с нем. Т. 1. М.: Экономическая жизнь, 1926. 219 с.
14. Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan, 1980. 754 p.

15. *Cristaller W.* The Central Places of Southern Germany, Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hill, 1966. 119 p.
16. *Launhardt W.* Die Bestimmung des zweckmässigsten Standortes einer gewerblichen Anlage // Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure. 1882. Vol. 26. P. 106–115.
17. *Лев А.* Географическое размещение производств. М.: Изд. иностр. лит. 1959. 456 с.
18. *Perroux F.L.* L'Economie du XX siècle. P.U.F., 1961. 814 p.
19. *Boudeville J.* Problems of Regional Economic Planning. Edinburg: Edinburg U.P., 1966. 192 p.
20. *Pottier P.* Axes de communication et développement économique // Revue économique. 1964. N 14. P. 58–132.
21. *Lasuén J.R.* On Growth Poles // Urban Studies. 1969. N 6. P. 137–152.
22. *Brezis E., Krugman P., Tsiddon D.* Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership // American Economic Review. 1993. Vol. 83. N 5. P. 1211–1219.
23. *Garretsen H., Martin R.* Rethinking (New) Economic Geography Models: Taking Geography and History More Seriously // Spatial Economic Analysis. 2010. N 5. P. 2.
24. *Krugman P.* Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade // Journal of International Economics. 1979. Vol. 9. N 4. P. 469–479.
25. *Krugman P., Elizondo R.* Trade Policy and the Third World Metropolis // Journal of Development Economics. 1996. Vol. 49. P. 137–150.
26. *Krugman P., Venables A.* Globalization and the Inequality of Nations // The Quarterly Journal of Economics. 1995. Vol. 110. N 4. P. 857–880.
27. *Krugman P.* Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade // American Economic Review. 1980. Vol. 70. N 5. P. 950–959.
28. *Krugman P.* Increasing Returns and Economic Geography // Journal of Political Economy. 1991. Vol. 99. N 3. P. 483–499.
29. *Fujita M., Krugman P., Venables A. J.* The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge, Massachusetts: THE MIT Press, 1999. 367 p.
30. *Fujita M., Krugman P.* The New Economic Geography: Past, Present and the Future // Papers in Regional Science. Wiley-Blackwell. 2004. Vol. 83. P. 139–164.
31. *Henderson J.V.* The Sizes and Types of Cities // American Economic Review. 1974. Vol. 64. N 4. P. 640–656.
32. *Hanson G.H.* Market Potential, Returns, and Geographic Concentration. URL: <https://www.nber.org/papers/w6429>
33. *Brakman S., Garretsen H., Schramm M.* New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model. URL: https://www.researchgate.net/publication/4765734_New_economic_geography_in_Germany_testing_the_Helpman-Hanson_model
34. *Ago T., Isono I., Tabuchi T.* Locational Disadvantage of the Hub // The Annals of Regional Science. 2006. Vol. 40. P. 819–848.
35. *Porter M.E.* The Competitive Advantage of Nations: With a New Introduction. New York: The Free Press, Palgrave Tenth Edition, 1990. 855 p.
36. *Maskell P., Malberg A.* Localized Learning and Industrial Competitiveness // Cambridge Journal of Economics. 1999. Vol. 23. Iss. 2. P. 167–185.
37. *Rosenfeld S.A.* Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development // European Planning Studies. 1997. Vol. 5. Iss. 1. P. 3–23.
38. *Scott A., Storper M.* Regions, Globalization, Development // Regional Studies. 2003. Vol. 37. Iss. 6-7. P. 579–593.

39. *Ketels C.* Recent research on competitiveness and clusters: What are the implications for regional policy? // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2013. Vol. 6. Iss. 12. P. 269–284.
40. *Wennberg K., Lindqvist G.* The Effect of Clusters on the Survival and Performance of New Firms. *Small Business // Economics*. 2010. Vol. 34. Iss. 3. P. 221–241.
41. *Фонотов А.Г., Бергаль О.Е.* Территориальные кластеры в системе пространственного развития: зарубежный опыт // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 4. С. 113–135.
42. *Бабун Р.В.* Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // *Регион экономика и социология*. 2016. № 1. С. 249–267.
43. *Репина Е.А.* Городская агломерация как форма территориального расселения // *Журнал «У». Экономика. Управление. Финансы*. 2016. № 1. С. 102–107.
44. *Маркварт Э., Швецов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 304 с.
45. *Швецов А.Н.* Государство и агломерации: как выстраиваются их взаимоотношения // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2023. № 4. С. 2–5.
46. *Баснукаев Х.У.* Зарубежный опыт реализации государственной политики пространственного развития // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2018. № 6. С. 18–24.
47. *Швецов А.Н.* «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // *Российский экономический журнал*. 2016. № 3. С. 40–61.
48. *Одинцова А.В.* Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // *Федерализм*. 2023 Т. 28. № 2 (110). С. 27–46.
49. *Минакир П.А.* Российское экономическое пространство. Стратегические типы // *Экономика региона*. 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 967–980.

References

1. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Strategiiia prostranstvennogo razvitiia Rossii kak rezul'tat vzaimodeistviia nauki i vlasti [Strategy for Spatial Development of Russia as a Result of Interaction Between Science and Government], *Region: ekonomika i sotsiologiia* [Region: Economics and Sociology], 2021, No. 4, pp. 3–26. (In Russ.).
2. Leksin V.N., Shvetsov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriia i praktika gosudarstvennogo regulirovaniia territorial'nogo razvitiia [State and Regions. Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development]. Moscow, URSS, 1997 (stereotipnye izdaniia v 1999–2022), 372 p. (In Russ.).
3. Leksin V. N. Federativnaia Rossiia i ee regional'naia politika [Federal Russia and Its Regional Policy]. Moscow, INFRA-M, 2008, 352 p. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvetsov A.N. Reformy i regiony: Sistemnyi analiz protsessov reformirovaniia regional'noi ekonomiki, stanovleniia federalizma i mestnogo samoupravleniia [Reforms and Regions: Systematic Analysis of the Processes of Reforming the Regional Economy, the Formation of Federalism and Local Self-Government]. Moscow, LENAND, 2012, 1024 p. (In Russ.).
5. Leksin V.N. Antropogennye prostranstvennyye sistemy: osobennosti funktsionirovaniia i transformatsii [Anthropogenic Spatial Systems: Features of

Functioning and Transformation], *Trudy Instituta sistemnogo analiza RAN* [Proceedings of the Institute of System Analysis of the RAS], 2018, Vol. 68, Iss. 1, pp. 74–86. (In Russ.).

6. Shvetsov A.N. Gosudarstvennoe uchastie v preobrazovanii sotsioekonomicheskogo prostranstva [State Participation in the Transformation of Socio-Economic Space], *Vyzovy i politika prostranstvennogo razvitiia Rossii v XXI veke* [Challenges and Policies of Spatial Development of Russia in the 21st century], edited by V.M. Kotliakov, A.N. Shvetsov, O.B. Glezer. Moscow, Tovarishestvo nauchnykh izdaniy KMK, 2020, pp. 291–345. (In Russ.).

7. Shvetsov A.N. Stanovlenie novoi organizatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii: Opyt gosudarstvennogo regulirovaniia i nauchnykh issledovaniy prostranstvennykh preobrazovaniy [Formation of a New Organization of the Economic Space of Russia: Experience of State Regulation and Scientific Research of Spatial Transformations]. Moscow, LENAND, 2021, 304 p. (In Russ.).

8. Takhtadzhian A. Printsipy organizatsii i transformatsii slozhnykh sistem: evoliutsionnyi podkhod [Principles of Organization and Transformation of Complex Systems: an Evolutionary Approach]. Saint-Petersburg, SPKhFA, 1998, 118 p. (In Russ.).

9. Khomiakov P.M. Sistemnyi analiz. Kratkii kurs lekttsii [System Analysis. Short Course of Lectures]. Moscow, KomKniga, 2006, 216 p. (In Russ.).

10. Setrov M.I. Osnovy funktsional'noi teorii organizatsii [Fundamentals of Functional Theory of Organization]. Leningrad, Nauka, 1972, 164 p. (In Russ.).

11. Printsipy organizatsii sotsial'nykh sistem [Principles of Organization of Social Systems], edited by M.I. Setrov. Kiev, Odessa, Vyshcha shkola, 1988, 242 p. (In Russ.).

12. Khagget P. Prostranstvennyi analiz v ekonomicheskoi geografii [Spatial Analysis in Economic Geography]. Moscow, Progress, 1968, 392 p. (In Russ.).

13. Tiinen I.G. Izolirovannoe gosudarstvo v ego otnoshenii k sel'skomu khoziaistvu i national'noi ekonomii [The Isolated State in its Relation to Agriculture and National Economy]. Vol. 1. Moscow, Ekonomicheskaya zhizn', 1926, 219 p. (In Russ.).

14. Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan, 1980, 754 p.

15. Cristaller W. The Central Places of Southern Germany, Englewood Cliffs. New Jersey, Prentice-Hill, 1966, 119 p.

16. Launhardt W. Die Bestimmung des zweckmässigsten Standortes einer gewerblichen Anlage, *Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure*, 1882, Vol. 26, pp. 106–115.

17. Lesh A. Geograficheskoe razmeshchenie proizvodstv [Geographical Location of Production]. Moscow, Izd. inostr. Lit, 1959, 456 p. (In Russ.).

18. Perroux F.L. L'Economie du XX siècle. P.U.F., 1961, 814 p.

19. Boudeville J. Problems of Regional Economic Planning. Edinburg, Edinburg U.P., 1966, 192 p.

20. Pottier P. Axes de communication et développement économique, *Revue économique*, 1964, No. 14, pp. 58–132.

21. Lasuén J.R. On Growth Poles, *Urban Studies*, 1969, No. 6, pp. 137–152.

22. Brezis E., Krugman P., Tsiddon D. Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership, *American Economic Review*, 1993, Vol. 83, No. 5, pp. 1211–1219.

23. Garretsen H., Martin R. Rethinking (New) Economic Geography Models: Taking Geography and History More Seriously, *Spatial Economic Analysis*, 2010, No. 5, p. 2.

24. Krugman P. Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade, *Journal of International Economics*, 1979, Vol. 9, No. 4, pp. 469–479.

25. Krugman P., Elizondo R. Trade Policy and the Third World Metropolis, *Journal of Development Economics*, 1996, Vol. 49, pp. 137–150.

26. Krugman P., Venables A. Globalization and the Inequality of Nations, *The Quarterly Journal of Economics*, 1995, Vol. 110, No. 4, pp. 857–880.

27. Krugman P. Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade, *American Economic Review*, 1980, Vol. 70, No. 5, pp. 950–959.
28. Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 1991, Vol. 99, No. 3, pp. 483–499.
29. Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge, Massachusetts, THE MIT Press, 1999, 367 p.
30. Fujita M., Krugman P. The New Economic Geography: Past, Present and the Future, *Papers in Regional Science*. Wiley-Blackwell, 2004, Vol. 83, pp. 139–164.
31. Henderson J.V. The Sizes and Types of Cities, *American Economic Review*, 1974, Vol. 64, No. 4, pp. 640–656.
32. Hanson G.H. Market Potential, Returns, and Geographic Concentration. Available at: <https://www.nber.org/papers/w6429>
33. Brakman S., Garretsen H., Schramm M. New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model, Available at: https://www.researchgate.net/publication/4765734_New_economic_geography_in_Germany_testing_the_Helpman-Hanson_model
34. Ago T., Isono I., Tabuchi T. Locational Disadvantage of the Hub, *The Annals of Regional Science*, 2006, Vol. 40, pp. 819–848.
35. Porter M.E. The Competitive Advantage of Nations: With a New Introduction. New York, The Free Press, Palgrave Tenth Edition, 1990, 855 p.
36. Maskell P., Malberg A. Localized Learning and Industrial Competitiveness, *Cambridge Journal of Economics*, 1999, Vol. 23, Iss. 2, pp. 167–185.
37. Rosenfeld S.A. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development, *European Planning Studies*, 1997, Vol. 5, Iss. 1, pp. 3–23.
38. Scott A., Storper M. Regions, Globalization, Development, *Regional Studies*, 2003, Vol. 37, Iss. 6-7, pp. 579–593.
39. Ketels C. Recent research on competitiveness and clusters: What are the implications for regional policy? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2013, Vol. 6, Iss. 12, pp. 269–284.
40. Wennberg K., Lindqvist G. The Effect of Clusters on the Survival and Performance of New Firms. Small Business, *Economics*, 2010, Vol. 34, Iss. 3, pp. 221–241.
41. Fonotov A.G., Bergal' O.E. Territorial'nye klasteri v sisteme prostranstvennogo razvitiia: zarubezhnyi opyt [Territorial Clusters in the System of Spatial Development: Foreign Experience], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2020, Vol. 16, No. 4, pp. 113–135. (In Russ.).
42. Babun R.V. Upravlenie aglomeratsiiami gorodov v usloviakh reformy mestnogo samoupravleniia [Managing Urban Agglomerations in the Context of Local Government Reform], *Region ekonomika i sotsiologiia* [Regional Economics and Sociology], 2016, No. 1, pp. 249–267. (In Russ.).
43. Repina E.A. Gorodskaiia aglomeratsiia kak forma territorial'nogo rasseleniia [Urban Agglomeration as a Form of Territorial Settlement], *Zhurnal "U". Ekonomika. Upravlenie. Finansy* [Magazine "U". Economy. Control. Finance], 2016, No. 1, pp. 102–107.
44. Markvart E., Shvetsov A.N. Territorial'naia organizatsiia mestnogo samoupravleniia i upravlenie gorodskimi aglomeratsiiami [Territorial Organization of Local Self-Government and Management of Urban Agglomerations]. Moscow, Izdatel'skii dom "Delo" RANKhiGS, 2017, 304 p. (In Russ.).
45. Shvetsov A.N. Gosudarstvo i aglomeratsii: kak vystraivaiutsia ikh vzaimootnosheniia [The State and Agglomerations: How Their Relationships are Built], *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2023, No. 4, pp. 2–5. (In Russ.).

46. Basnukaev Kh.U. Zarubezhnyi opyt realizatsii gosudarstvennoi politiki prostranstvennogo razvitiia [Foreign Experience in Implementing State Spatial Development Policy], *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law], 2018, No. 6, pp. 18–24. (In Russ.).

47. Shvetsov A.N. “Tochki rosta” ili “chernye dyry”? (K voprosu ob effektivnosti primeneniia “zonal’nykh” instrumentov gosstimulirovaniia ekonomicheskoi dinamiki territorii) [“Growth Points” or “Black Holes”? (on the Issue of the Effectiveness of Using “Zonal” Instruments of State Stimulation of Economic Dynamics of Territories)], *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2016, No. 3, pp. 40–61. (In Russ.).

48. Odintsova A.V. Preferentsial’nye territorii v prostranstvennom razvitii Rossiiskoi Federatsii [Preferential Territories in the Spatial Development of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2023, Vol. 28, No. 2 (110), pp. 27–46. (In Russ.).

49. Minakir P.A. Rossiiskoe ekonomicheskoe prostranstvo. Strategicheskie tupiki [Russian economic space. Strategic dead ends], *Ekonomika regiona* [Regional Economics], 2019, Vol. 15, Iss. 4, pp. 967–980. (In Russ.).

NATURAL AND REGULATIVE-IMPERATIVE IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

Organic spatial development is possible under the condition of a reasonable combination of naturalness and regulation of spatially conditioned processes and phenomena. In different periods, the ratio of these principles is different. In Soviet times, spatial development was absolutely dominated by comprehensive directive state planning and management. In the 1990s of post-Soviet reforms, there was a sharp turn towards immoderate and spontaneous decentralization of the spatial organization of life. In the 2000s, counter-reforms began a rapid return to the strengthening of state regulation in this area, which in many respects turned out to be excessive in terms of tasks and costs and unjustified in expectations. The meaning and content, tools and planned results of the current state policy of spatial development are concentrated in the “Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the Period up to 2025”, which claims to be a doctrinal document of modern regional policy. Its development and adoption were accompanied by a multitude of expert comments – from unconditionally apologetic to acutely critical. As the deadline for the end of the strategy approaches, a comprehensive assessment of its effectiveness and effectiveness becomes relevant, especially in connection with the preparation of a new strategy until 2030. The authors see the cornerstone drawback of the current strategy in ignoring the systemic nature of the spatial organization of society, which should be interpreted as an anthropogenic megasystem with its inherent systemic features of integrity, structural organization, direct and reverse connections, with a powerful potential for natural self-organization and self-development, supplemented in the special transitional conditions of post-Soviet spatial transformations by the regulatory influence on them from the outside State. The authors also emphasize that due to the unprecedented post-Soviet transitional spatial realities, it is impossible to count on diligent study and direct borrowing of foreign experience, due to its inadequacy of the modern Russian situation.

Keywords: spatial development, spatial development strategy, spatial system, regulated spatial development, self-development and self-organization in spatial development.

JEL: R 58

Дата поступления – 24.06.2024 г.

ЛЕКСИН Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

ШВЕЦОВ Александр Николаевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва, 119333.
e-mail: san@isa.ru

LEKSIN Vladimir N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy of Sciences / 44, Vavilova Str., Building 2, Moscow, 119333.
e-mail: leksinvn@yandex.ru

SHVETSOV Alexander N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;
Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy of Sciences / 44, Vavilova Str., Building 2, Moscow, 119333.
e-mail: san@isa.ru

Для цитирования:

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // *Федерализм*. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-2-5-31>