Пространственная экономика, 2016, №3, С. 7-15 http://dx.doi.org/10.14530/se.2016.3.007-015
Опубликована: Июнь 1, 2016

Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения?

Минакир Павел Александрович
Академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор. Институт экономических исследований ДВО РАН ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042
minakir@ecrin.ru

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы разработки концепции национальной стратегии пространственного развития России. Показано, что методологические подходы, лежащие в основе обсуждаемой концепции, не соответствуют современным представлениям в области пространственной экономики, что фактически означает признание национального экономического пространства аддитивным множеством замкнутых идеальных экономик, не связанных между собой ни иерархическими, ни кооперационными взаимосвязями. Отмечено, что представление общенациональной пространственной стратегии как простой суммы стратегий субъектов РФ отбраковывает собственно межсистемные связи, межрегиональные агломерационные и интеграционные эффекты, блокирует эффекты специализации.

Ключевые слова: Российская Федерация, регион, экономическое пространство, субъект РФ, концепция, национальная стратегия, административно-территориальная единица, Пространственное развитие

Ранее мы анализировали ситуацию с разработкой региональных стратегий социально-экономического развития (стратегий развития субъектов РФ) [1]. Эти разработки, которые как известно, осуществлялись в соответствии с законом о стратегическом планировании [2], согласно графику Правительства РФ должны были завершиться в середине 2016 г. и, очевидно, завершились. В соответствии с этим же законом в 2016 г. начались работы по созданию стратегии пространственного развития России в целом, которые должны завершиться во втором квартале 2017 г, а к концу 2016 г. должна появиться концепция национальной стратегии пространственного развития.

Очевидно, бессмысленно задним числом интересоваться насколько «стратегическим» является решение о том, чтобы сначала изготовить стратегии субъектов РФ, а затем только общенациональную стратегию. Это решение просто отражает факт методологической беспомощности вчерашних «гонителей» пространственного аспекта государственной экономической политики. Ныне они превратились в наиболее рьяных адептов пространственной идеологии и возглавили официозный «поворот к регионам». Весьма разумно, ибо именно это сейчас дает весьма неплохие политические и финансовые бонусы. Но методологические воззрения их по-прежнему не выходят за пределы учебников по макроэкономике, что делает вполне приемлемым понимание пространственной социально-экономической системы как распределение в пространстве ограниченного набора предельно агрегированных и потому уже абстрактных макроэкономических индикаторов и обобщенных социальных характеристик. Однако, если такой набор еще может быть выдан за характеристику системы и даже, при известной настойчивости, за описание цели развития, то уж для конструирования «тела» стратегии - действий, проектов, преобразований - этого уже явно недостаточно. Необходимо предъявить конкретику, приоритеты, специфику, пространственно локализованные институциональные оболочки и пр. То есть приходится спуститься с сияющих высот макроэкономики и погрузиться в пучину бесконечных особенностей, плохо подчиняющихся унифицированной теории моделей поведения, чрезмерного разнообразия условий и мотиваций и т. и.

Вот здесь-то и пригодилась давно и со вкусом третируемая методика разработки территориального разреза

централизованного плана социально-экономического развития страны. Методика была проста - для каждого субъекта РФ составлялся сводный план развития как сумма плановых заданий всех отраслевых систем, функционировавших на данной территории, к этой сводке добавлялся план «местного» хозяйства, в итоге получался пообъектный план развития данной территориальной единицы. Сводка этих планов давала территориальный разрез народнохозяйственного плана.

Соответственно, вполне допустимым является представление национальной пространственной стратегии как совокупности стратегий субъектов РФ. Но допустимость этого приема не делает его адекватным теории и даже здравому смыслу.

Аксиомой пространственной и региональной экономики является положение об открытом характере региональных социально-экономических систем. Можно было бы успокоить себя тем, что разработка стратегий регионального развития применительно к административным регионам (субъектам РФ) вынужденный этап, этап наработки достоверной информации о возможностях, ресурсах и притязаниях региональных элит. Но если федеральную стратегию пространственного развития предполагается строить как некую сводку стратегий субъектов РФ, это означает официальное закрепление порочного принципа, согласно которому каждый регион автономно отображает совокупность и механизм реализации проектов, предполагающих скачок в новое экономическое измерение именно для этого региона. При этом каждый субъект РФ, осознавая себя все-таки частью целого, объективно полагает оптимальной такую траекторию своего развития, которая в максимальной степени соответствует предполагаемой им «магистрали» - предположениям об эффективной стратегии РФ в целом, позиционируя себя как бесспорного победителя в виртуальной конкуренции между регионами за право олицетворять эту «проектируемую» национальную стратегию.

Это фактически означает признание национального экономического пространства аддитивным множеством замкнутых (по меньшей мере ментально) идеальных экономик, не связанных между собой ни иерархическими, ни кооперационными взаимосвязями. Такое отображение в процедурах планирования пространственного развития не только неверно с теоретической точки зрения, но совершенно не соответствует ни реальному состоянию экономического пространства в целом, ни реальному поведению

территориальных субсистем. Зато такой подход дает возможность существенно упростить ситуацию, свести разнообразие к минимуму, замкнуть сложные проблемы согласований, взаимодействий, обратных связей к простой сумме агрегированных в пределах субъектов РФ показателей. Методологически это еще более опасно, представление национального экономического пространства как совокупности административных пространств объективно, оказавшись нормой закона, исключает какой-либо иной подход к созданию национальной стратегии пространственного развития.

Между тем длительный опыт исследований, регионального проектирования и эволюция теорий пространственного развития убеждают в отсутствии тождественности административных (в нашем случае субъектов РФ) и экономических (регионов) пространств. Традиция советского территориального планирования основывалась на признании множественности объектов экономического управления и планирования (административных территорий, экономических районов, ТПК, промузлов, экономических зон). В этом отношении законом 2014 г. сделан шаг назад - объектами территориального стратегического планирования выделены лишь субъекты РФ. Следствием этого и является отмеченная выше логическая ошибка (ловушка аддитивности) - представление общенациональной пространственной стратегии как простой суммы стратегий субъектов РФ, что отбраковывает собственно межсистемные связи, межрегиональные агломерационные и интеграционные эффекты, блокирует эффекты специализации.

Этот же исследовательский опыт генерирует некоторые вполне определенные ожидания относительно того, что же должно составлять обязательную основу и фон проектируемой национальной пространственной стратегии. Без учета этих наиболее фундаментальных принципов пространственного развития и организации «за бортом» стратегических пространственных разработок окажутся наиболее существенные результаты, полученные не только отечественными, но и мировыми исследовательскими школами.

Еще одной аксиомой для исследователей пространственного аспекта общественного развития является то, что как экономические, так и административные регионы представляют собой некие пространственные отображения сложной общественной системы, то есть описываются не только поведением и взаимодействиями экономических агентов, но и

многообразными, постоянно изменяющимися условиями функционирования социальных групп, политических, экономических и общественных институтов, волатильными на длинных периодах стандартами технического, экологического и социального характера и т. п. Это определяет пограничный характер как исследований, так и прикладных разработок, касающихся функционирования региональных элементов общественно-экономической системы.

Следовательно, стратегия пространственного развития страны должна опираться отнюдь не на одни только экономические стратегии. В противном случае национальная стратегия неизбежно превратится в сводку региональных разверток отраслевых проектировок, что вполне соответствует содержанию советского территориального планирования. С теоретической точки зрения это означает признание субъектов РФ не пространственными квантами общественной системы, но «региональными корпорациями». В этом тоже проявляется «ловушка либерализма» - поворот к пространству оказывается всего лишь задрапированной в региональные одежды догматической идеологией «экономического империализма».

Сложность построения национальной пространственной стратегии определяется еще и сложностью структуры самого экономического пространства, что является одним из постулатов современной теории пространственной экономики, которая трактует образную морфологию пространства как «матрёшку» взаимодействующих экономических пространств» (глобального, национальных, субнациональных и локальных). Каждому из этих видов пространств соответствует некоторое количество теоретических моделей или гипотез, объясняющих и описывающих их функционирование. Это означает, что бессмысленно решать задачу нахождения «чудесного теоретического рецепта» пространственного развития, т. е. единой теории описывающей формирование, функционирование, трансформацию и развитие каждого из видов пространств и их взаимодействия просто не существует. Тем не менее, реальная политическая и управленческая практики весьма упорствуют в стремлении найти «философский камень» в теории, который позволил бы сконструировать идеальную пространственную политику, в рамках которой были бы одновременно элиминированы «выбросы» неоднородности, обеспечена вожделенная модернизация экономики, гарантированы высокие темпы роста, обеспечена финансовая стабильность и пр. Именно

с этим связаны регулярные смены концепций пространственной организации, лежащие в основе российской региональной политики. Эти смены неизбежно отражаются в региональных стратегиях, превращая их в концептуально однородные построения, что весьма удобно для получения национальной стратегии методом «сборки», предполагающей наличие некоей мета-теории пространственного развития. Но это не имеет никакого отношения к реальной ситуации, отображение которой в стратегии должно основываться на согласовании результатов применения адаптированных для конкретных типов и масштабов экономических пространств теоретических моделей.

Конечно, семейство соответствующих моделей и их имплантация в реальных типах подпространств и регионах вполне возможны, опираясь на имеющиеся заделы в мировой и российской науке. Правда, для этого последняя должна именно этим заняться вместо написания справок и отчетов, подсчетов нормо-часов, величины индекса Хирша и подобных очень важных для продвинутых управленцев-либералов вещах.

Стратегия пространственного развития РФ должна учитывать, что российское экономическое пространство сильно доминируется в своей организации особенностями географического пространства. Это определяет наличие устойчивых констант - фрагментированность, поляризованная централизация, блокирование механизмов экономической и социальной пульсации, которые демонстрируют стабильную инвариантность по отношению к различного рода институциональным новациям.

Проявляются эти константы, в частности, в том, что к настоящему времени экономическое пространство страны представляет собой некоторые множества полюсов концентрации различной размерности и видового разнообразия [3]. Экономические полюса или ареалы концентрированной экономической деятельности сформировались и развиваются как в пределах зоны, благоприятной для постоянной и диверсифицированной экономической жизни, совпадающей с зоной концентрированного расселения, так и в пределах экстремальных зон.

Отображение совместного распределения в пространстве населения и экономики дает картину чрезвычайной пространственной концентрации, в пределах которой формируются отчетливые полюса, препятствующие до настоящего времени проявлению центростремительных сил в

пространственном развитии, а значит и препятствующие движению всей пространственной структуры к состоянию общего равновесия. Ситуация усугубляется еще и тем, что зона концентрации населения и, соответственно, социальных систем совпадает почти в точности с зоной наибольшего благоприятствования экономической деятельности, но степень поляризации системы расселения существенно ниже, чем в случае с экономическими полюсами. Кроме того, экономические полюса распределены в пространстве очень неравномерно между зоной наибольшего благоприятствования и экстремальными зонами. Это создает основу для стабильного расширенного воспроизводства отношений неравенства. Причем сами экономические полюса неоднородны. В пределах зоны благоприятствования они формируются и развиваются как промышленные и промышленно-аграрные агломерации кластерного типа. За ее пределами - как территориально-производственные комплексы в основном природно-ресурсного типа.

Эти особенности пространственного функционирования экономики и общества являются не просто платформой для дифференциации стратегий развития регионов, но основанием для конструирования национальной стратегии пространственной организации. Причем эта стратегия должна включать в себя как органичную часть дифференцированную институциональную стратегию, так как унитарная институциональная оболочка может играть позитивную роль только в случае гомогенных в физическом, экономическом и социально-гуманитарном отношении пространств. В противном случае она провоцирует формирование многочисленных институциональных ловушек и узлов социальной и экономической напряженности.

Общемировой тенденцией является поляризация экономического пространства в форме гиперурбанизации - формировании городских агломераций-полюсов, которые создают пространственные сгустки экономической деятельности, транслируя новации, ресурсы и институты в окружающее мегаполисы пространство. В России городские агломерации пока играют роль «черных звезд», всасывая в себя население и ресурсы, формируя в своих пределах рынки, что приводит к все более сильному искривлению пространства. Пульсации экономической деятельности - миграции факторов производства между мегаполисами и периферией под воздействием изменения предельных цен факторов - почти не

происходит, потоки населения и ресурсов пока направлены от периферии к мегаполисам, а следовательно городские агломерации в весьма малой степени генерируют стимулы развития на периферии.

Теоретически это означает, что задачей пространственной стратегии как раз и является формирование в перспективе периферических зон концентрированной экономической деятельности, тяготеющие к крупным городским агломерациям, в пределах которых может происходить интенсивный обмен деятельностью и ресурсами и взаимодействие которых может служить каркасом (институциональной инфраструктурой) единого экономического пространства.

Особенностью российского пространства является наличие очевидных ограничений процессов уплотнения экономического и социального пространства посредством его технологического (инфраструктурного) «сжатия», что связано как с масштабами, так и с упомянутой выше фрагментирование стью и поляризованностью пространства. Поэтому при конструировании стратегии пространственного развития в России нужно отчетливо понимать, что, если во Франции, например, изохроны 1-4 часовых поездок могут охватывать практически всю страну, то в России лишь сравнительно небольшие регионы. Поэтому «сжатие» пространства за счет очередных мегапроектов по строительству магистральных скоростных железных и автомобильных дорог не имеют отношения к пространственной стратегии, в рамках которой разумно рассматривать лишь создание скоростных транспортных коридоров в пределах потенциальных агломерационных зон в поясе концентрированного расселения и экономической деятельности.

Правда, такая транспортная инфраструктура сама по себе без серьезных институциональных преобразований вплоть до перехода к горизонтальным схемам регулирования в ущерб вертикальному управлению, не гарантирует «сжатия» пространства и тем более формирования реальной агломерационной зоны на базе мегаполисов. Не гарантирует она и преодоления фрагментарности пространства, точно так же как строительство магистральных «всероссийских» по масштабу скоростных дорог может обеспечить уплотнение зоны агломерационного развития только в случае увеличения количества крупных городских агломераций, что вряд ли реально при данной численности населения. Если же такая задача и появится в национальной стратегии, то объективно ее решение

приведет к противоположному результату - еще большей поляризации фрагментов пространства, тяготеющего к городским агломерациям, что заблокирует эффекты генерации экономической динамики и инноваций на окружающую уже сформированные агломерации периферию.

Конечно, все указанные сложности и многочисленные петли обратных связей вряд ли вписываются в ставшую привычной технологию подготовки «стратегических документов», которые, как правило, стратегиями называются ради упрощения языка или для онаучивания более или менее тривиальных компиляций. Очевидно, одной из таких компиляций станет и готовящаяся к концу 2016 г. концепция стратегии пространственного развития России. Во всяком случае представленная в докладах на координационном совещании в Министерстве экономического развития РФ «заготовка» этой концепции свидетельствует о весьма упрощенном подходе к стратегии. Обобщенно этот подход является симбиозом фрагментарных исследовательских принципов и предельного упрощения самого предмета. Разработчики предложили два базовых подхода (модели в терминологии разработчиков): а) формирование экономик субъектов РФ как финансово-экономически самодостаточных субъектов национальной экономики; б) «сжатие» российского экономического пространства посредством строительства дорожной инфраструктуры, в том числе скоростных автомобильных и железных дорог. Сами по себе эти подходы почти невозможно критиковать, так как в предельно абстрактном виде они верны и даже коррелируют с вышеприведенными результатами многолетних исследований в области пространственной экономики России. Но все дело в степени абстракции, обобщения, которое в данном случае больше похоже на упрощение.

При этом оба подхода синтезированы в результате системного исследования особенностей пространственного функционирования экономики, методологически опирающейся на понимание пространственного развития как диалектического единства рассмотрения регионов как множества «мест» и сложной системы отношений. Соответственно, эти подходы, во-первых, не являются универсальными, применимыми ко всем «местам» и во всех случаях, а во-вторых, отнюдь не исчерпывают всего спектра вопросов и проблем, которые должны стать предметом рассмотрения национальной пространственной стратегии.

Но зато представление сложной и неоднородной социально-экономической системы в качестве ограниченного набора предельно агрегированных и потому уже абстрактных индикаторов (принципов) с последующим распространением их на совершенно несопоставимые ситуации и объекты является «визитной карточкой» неолиберального анализа и политического конструирования. Здесь мы сталкиваемся с классической ситуацией, когда вчерашние «гонители» региональной экономической политики, превратившиеся в наиболее рьяных адептов пространственной идеологии и возглавившие официозный «поворот к регионам», просто воспользовались хорошо ими освоенной неолиберальной методологией и идеологией, подретушировав ее для нужд регионального стратегирования. Следовательно, мы сталкиваемся не с добросовестными заблуждениями экспертов и исследователей в области пространственного развития, которые можно объяснить спешкой и неудачно выбранными акцентами. Скорее мы имеем дело с намеренным упрощением проблемы ради ускорения формального результата и его максимального соответствия абстрактным внепространственным идеологемам. Вряд ли это можно классифицировать как демонстрацию пренебрежительного отношения к пространству как экономическому феномену и содержательной форме функционирования социально-экономической системы, скорее - это свидетельство огромного разрыва между исследовательской школой и «управленческим документооборотом».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Минакир П.А. Региональные стратегии и имперские амбиции / Пространственная экономика. 2015. № 4. С. 7-11. DOI: 10.14530/se.2015.4.007-011.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. // Система ГАРАНТ.
3. Минакир П.А. Пространственный междисциплинарный синтез: опыт программных исследований // Регион: экономика и социология. 2014. № 4. С. 3-31.