

Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства

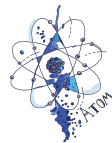
Швецов Александр Николаевич

Доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе.
Институт системного анализа РАН пр-т 60-летия Октября, 9, Москва, Россия, 117312
san@isa.ru

Аннотация

В работе раскрываются смысл и содержание проблемы системного взаимодействия государства и пространства в решении задач модернизации страны. Исследуется круг обусловленных противоречивым синтезом традиционных (исторических) стереотипов и новейших российских обстоятельств принципиальных научно-прикладных вопросов, определяющих предпосылки, характер и последствия государственных воздействий на социоэкономическое пространство, а также состав, содержание и действенность используемых для этого инструментов.

Ключевые слова: пространство, государство, модернизация, предмет, пространственные преобразования, объекты и инструменты государственной политики пространственных преобразований



ПРОСТРАНСТВО, МОДЕРНИЗАЦИЯ, ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМА СИСТЕМНЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ

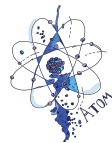
Значение пространства в модернизации (Это понятие, несмотря на его чрезвычайную распространенность (а может быть, именно поэтому), требует уточнения. Но, дабы не плодить без особой нужды новые сущности, прибегнем к авторитетному мнению Н.И. Лапина, который полагает, что в наше время модернизацию следует рассматривать не только в ее классическом содержании – как процесс перехода от традиционных обществ к современным, но и в качестве комплексного способа решения политических и управленческих, экономических и социальных, культурных и личностных задач в контексте внутренних и внешних угроз и рисков; как совокупность процессов технического, экономического, социального, культурного, политического развития общества (страны и ее регионов) [11, с. 345]) современной России является исключительно важным, разнообразным и противоречиво сложным. Российское пространство продолжает оставаться беспрецедентно емким и неиссякаемым источником, с одной стороны, уникальных возможностей и преимуществ, а с другой — существенных рисков и ограничений развития страны. Уточним, что в статье речь пойдет о так называемом социоэкономическом пространстве, под которым понимается та часть общего (заключенного в государственных границах) российского пространства, в пределах которой распределен «рукотворный» социально-экономический потенциал страны и осуществляется жизнедеятельность ее населения. Этот потенциал включает, разумеется, и природные ресурсы, но уже освоенные, вовлеченные в хозяйственный оборот. Можно сказать, что физико-географическое пространство по мере и в силу его освоения упорядочивается и становится определенным образом организованным социоэкономическим пространством. Характер, содержание и результат происходящих при этом пространственных метаморфоз обуславливаются конкретно-историческими предпосылками, условиями и ограничениями. К сожалению, нет возможности в рамках настоящей публикации и в контексте поставленных в ней задач с большей обстоятельностью раскрыть свои дефиниции и соотнести их с



разнообразными аналогичными представлениями наших авторитетных предшественников и коллег в частности, с такими понятиями, как «территориальная организация общества» [1; 26 и др.], «экономическое пространство» [14 и др.], «социальное пространство» [5; 6 и др.].

Социоэкономическое пространство не выступает застывшей и однородной структурой; его конфигурация под нарастающим воздействием многих новейших факторов, противоречиво взаимодействующих с укоренившимися особенностями, претерпевает значительные, динамичные и неравномерные трансформации, формирующие новое пространственное распределение социо- экономического потенциала с иной, нежели прежде, комбинацией свойств, пропорций и диспропорций освоенного (организованного) пространства.

В предложенной смысловой конструкции ключевое значение имеет вопрос о функциях общества и государства в трансформации пространства. Отказавшись от идеи планомерности в пользу спонтанности развития (Имеется в виду декларированный в начале 1990-х гг. принципиальный политико-экономический выбор: отказ от всеохватного централизованного государственного планирования в пользу перехода к рыночной экономике с ее свободной игрой рыночных сил. Несмотря на сохраняющуюся высокую долю государственного присутствия в экономике и в других сферах жизнедеятельности, государство, тем не менее, уже не выступает синонимом всеобщей и целесообразной планомерности; более того, бывшая планомерность отсутствует не только в частном, но даже в сугубо государственном секторе. Далее будем говорить о связанных с переходным периодом противоречиях, рецидивах прежних и трудностях освоения новых подходов, но, безусловно, состоявшимся можно считать уход от принципов и инструментов планового ведения хозяйства, сопровождающийся утратой соответствующих смыслов и профессиональной культуры, на обломках которых никак не прорастут новые понятия и умения [20]), современное российское общество, тем не менее, не может и не должно впадать в крайность и довольствоваться при решении задач модернизации страны исключительно стихийной адаптацией к изменяющимся в силу тех или иных причин разнообразным пространственным обстоятельствам; напротив, оно в состоянии и даже обязано использовать целесообразную стратегию активного взаимодействия с динамичным пространством, задействуя для этого исключительные



возможности государственной власти. При этом место и роль самой власти также должны претерпеть принципиальные изменения. Государство призвано занять адекватное современным реалиям, качественно новое положение в создании и поддержании предпосылок лучшего использования благоприятных и смягчения последствий негативных (и тех и других квалифицируемых таковыми с позиций именно задач модернизации) факторов российского пространства. Выполняя это особое предназначение, государство по отношению к пространственно опосредованным процессам и явлениям де-факто выступает в качестве субъекта одновременно и регулятивных, и инвестиционных воздействий (Под регулятивными воздействиями понимаются меры косвенного характера, состоящие в общем нормативно-правовом регламентировании (установлении «правил игры») пространственно опосредованной деятельности, а именно в установлении ограничений (в пределах запретов) или стимулировании (поощрении). Под инвестиционными воздействиями понимаются меры непосредственного вмешательства, состоящие в полном или совместном с бизнесом финансировании за счет государственных средств инвестиционных проектов развития), следствием которых становятся преднамеренные сдвиги в пространственной организации жизнедеятельности общества.

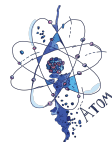
Отмеченная двоякая функция государства (как регулятора и инвестора) в принципиальном смысле императивна и безальтернативна, но в конкретно-содержательном плане (применительно к определенным ситуациям и принятым решениям) с государственным участием в трансформации социэкономического пространства связаны не только безусловные дополнительные возможности, но и серьезные проблемные риски пространственноопосредованных вариантов модернизации. Поэтому важен обоснованный, опирающийся в том числе на системный анализ и рациональную оценку предпосылок и последствий возможных сценариев, практический выбор предпочтительных (экономически оправданных и социально приемлемых) целей, меры и форм государственного участия. Решение такой нетривиальной задачи невозможно без проведения на систематической основе углубленных теоретических междисциплинарных исследований (Междисциплинарные исследования как способ организации научной деятельности, предусматривающий взаимодействие в изучении



одного и того же объекта представителей различных дисциплин, во 2-й половине XX в. выделяются в специальный тип исследовательской активности. Применительно к пространственной проблематике в России такие исследования были инициированы А.Г. Гранбергом в 2009 г. в рамках программы фундаментальных исследований РАН. Эта инициатива оказалась весьма востребованной, подтверждением чему служит продолжение этих исследований вплоть до настоящего времени. Не впадая в крайность восторженных оценок полученного при этом пионерного опыта, можно лишь констатировать как высокий потенциал плодотворности междисциплинарного подхода, так и существенные трудности его реализации, в особенности в современных российских условиях проведения научных исследований [13; 21; 25]), результаты которых могли бы служить надежной научной основой принятия соответствующих государственных решений.

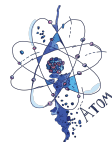
РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ: СООТНОШЕНИЕ ОБЩЕГО И НАЦИОНАЛЬНО-ОСОБЕННОГО

Вопрос о государственном участии в реорганизации пространства и использовании его модернизационного потенциала в принципиальном плане выступает частью более общего вопроса о роли государства в экономическом развитии страны. Выяснение этой роли относится к остродискуссионным темам современной экономической теории и практической политики. Выявляющиеся противоречия обычно сводят, несколько огрубляя, к двум полярным позициям. Согласно одной — государству отводится вспомогательная по отношению к агентам рынка роль, тогда как другая точка зрения возлагает на государство основную ответственность. Но в реальности проблема, разумеется, намного сложнее и интереснее примитивной дилеммы — отдать ли все на откуп рынку или поставить во главу угла государственное стимулирование экономической жизни? Дело вовсе не в сакраментальном вопросе: должно ли или нет присутствовать государство в экономике — оно там уже давно, всерьез и надолго; намного важнее совокупность других вопросов — с какими целями, в каких формах, в какой мере, в каких сферах, до каких пределов, с какими результативностью и эффективностью и т. п. может или



должно осуществляться государственное участие (В отличие от кабинетных ученых, часто демонстрирующих доктринерскую приверженность отвлеченным спорам и устаревшим взглядам, реально мыслящие политики нередко вынуждены проявлять большую гибкость в отношении вопроса о государственном вмешательстве. Показательно, что даже неоконсерваторы (основа республиканской партии США) – убежденные противники государственного участия в экономике, в определенных обстоятельствах уходят от рыночного догматизма и ставят вопрос предельно прагматично. Они полагают, что пределы вмешательства государства в частную экономическую сферу должны определяться на практике подсчетом выгод и убытков в каждом конкретном случае. Если государственные меры (как-то перераспределение налогов путем установления прогрессивной ставки налогообложения, увеличение числа налогов, их повышение, введение обязательных страховых отчислений и др.) негативным образом отражаются на экономическом росте страны, то они должны быть немедленно свернуты или значительно сокращены [18, с. 69]).

В России, где государство всегда было «великой ценностью и великой тяготой», каждый очередной крутой перелом в экономической политике (будь то петровские преобразования, столыпинские реформы, ленинская НЭП, сталинские коллективизация и индустриализация, маленковские и хрущевские новации, и др., вплоть до нынешней путинской модернизации) одинаково приводил к усилению роли государства в развитии страны. Верность примату именно государственного начала и использованию государственных рычагов в осуществлении любых инноваций и модернизаций была характерна для нашей страны на всех этапах ее исторического пути. Так было в старой России, в которой самодержавное государство стояло во главе значимых преобразований (Даже на совсем коротком, но при этом восторженно оцениваемом нашими современными реформаторами отрезке буржуазного развития предреволюционной России, как критически отмечают некоторые более трезвые исследователи [2], стимулирование экономического роста обеспечивалось за счет именно государственного бюрократического управления, заменявшего необходимые предпосылки капиталистического развития, к числу которых относят наличие таких условий, как невмешательство государства в дела бизнеса, соблюдение



законов, независимое гражданское общество). Мало что поменялось в этом отношении и в СССР, где инициатором и проводником всех трансформаций также выступало централизованное государство, пусть и другого типа и действовавшее с большим размахом и результативностью. В новейший период, несмотря на кардинальную смену общественных формаций, государственный фактор («вертикаль власти») отнюдь не утрачивает своего доминирующего значения. И, по-видимому, всякий раз уповать именно на государство заставлял и продолжает это делать до сих пор пресловутый фактор времени — ибо во все времена, с тех пор как Россия осознала себя недопустимо отставшей от Запада, не было более важной для страны задачи, чем в кратчайшие сроки догнать и перегнать вырвавшуюся далеко вперед преуспевающую Европу, а потом и Америку. И в ответ на этот ставший неизменным исторический вызов уповать на естественный ход развития событий было попросту невозможно. И выбор в пользу осуществляемого в предельно сжатые сроки именно государством мощного догоняющего рывка был однозначно предопределен.

Такая особая мобилизующая роль государства в России не могла не навести исследователей на вопрос: является ли государственно-центричная модель любых российских преобразований выражением идентичности (национально-специфического), которая должна быть преодолена движением в сторону «общего», характерного для развитых стран, или же это необходимый элемент национального жизнеустройства, нечто неизбежное для российской жизни в силу многих жестких объективных условий ее существования? Задаваясь таким вопросом, например, авторы монографии «Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития» полагают, что «игнорирование общего приводит к произволу власти и экономическому застою, а игнорирование идентичного — к развалу государства, духовному кризису» и что «реформирование ...должно происходить на основе эволюции, в сторону развития общего» [17, с. 90, 99]. По их мнению, есть немало оснований необходимости более существенного участия государства в экономической и социальной жизни России независимо от господствующего типа отношений на том или ином историческом этапе ее развития. Ученые считают, что роль государства в экономике России нельзя объяснить обычными провалами рынка или вывести из кейнсианской или



марксистской теории — она продуцируется, прежде всего, уникальными условиями страны. Государство здесь имеет не только экономическую и политико-правовую природу, но, в первую очередь, цивилизационную.

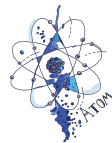
Выделяя эту отечественную черту — неизменную верность традиционному подходу, следует вместе с тем заметить, что подобная стойкая приверженность стереотипным принципам обоснования и выбора важнейших политических решений свойственна отнюдь не только нашей стране. Похоже, для систем политического управления всех государств характерна подобная закономерность, смысл которой заключается в том, что в любой стране на протяжении довольно длительных периодов всякий раз при столкновении с новыми задачами воспроизводятся прежние национальные стратегии. Когда перед нацией встает новая проблема, требующая политического выбора, новые институты создаются по образу и подобию неоднократно использованных ранее. Поиск ответов на новые вызовы происходит не столько под влиянием содержания новых задач, сколько в русле малоподвижной укорененной политической культуры, являющейся сердцевиной структуры государственной власти, в рамках устойчивых архетипов мышления политических элит и бюрократии, закрепивших исторически сложившиеся в разных странах неоднородные представления о порядке и рациональности, вокруг которых и формируются современные стратегии и политики. Эта мысль в настоящее время подкрепляется результатами множющихся научных исследований, доказывающих реальность феномена «зависимости от траектории развития (колеи)».

Так, Ф. Доббин убедительно раскрыл подмеченную уникальную непреходящую роль политической культуры в формировании промышленной политики на примере подходов к становлению и развитию железнодорожной отрасли в США, Франции и Великобритании [10]. Этот исследователь, отказываясь от привычной интерпретации способов хозяйственной организации в качестве своего рода универсальных ответов на экономические вызовы времени и прибегая к иному — социокультурному или культурно-историческому подходу, приходит к совершенно необычным выводам. Он обращает внимание, что вопреки, казалось бы, ожидаемому сходству в подходах к решению одной и той же задачи — становлению и развитию железнодорожной отрасли — эти три страны развитого капитализма с примерно равным уровнем технологического развития и примерно в одно



время подходили совершенно по-разному. В каждой из них сходные вопросы, связанные с планированием, финансированием, защитой конкуренции и обеспечением безопасности, решались сугубо по-своему, вследствие чего в каждой стране складывалась, можно сказать, своя оригинальная промышленная политика, парадигму которой формировала особая, присущая именно данному обществу политическая культура, помогавшая основным игрокам интерпретировать политический порядок и вырабатывать особые, идеологически нагруженные смыслы (Так, в промышленной политике США во главу угла была поставлена характерная для Нового Света хозяйственная самостоятельность правительств местных сообществ, которые активно содействовали экономическому развитию всей страны. Напротив, промышленная политика Франции исходила из твердо усвоенного здесь убеждения в том, что только управление из центра может создать хозяйственный порядок и обеспечить достижение экономических целей нации. В Великобритании же промышленная политика была ориентирована на незыблемую традицию независимости отдельных фирм, которым была обеспечена активная защита от вмешательства и рыночных, и политических сил).

Ф. Доббину вторит и другой современный исследователь преуспевания западной цивилизации — Н. Фергюсон: «Среди странностей жизни есть и такая: люди со временем научились почти инстинктивно учитывать свой опыт. Их поведение адаптивно. Мы не блуждаем беспорядочно, а идем проторенной дорогой, и то, с чем мы столкнулись прежде, определяет наш выбор в будущем, когда мы оказываемся на развилке. Это происходит снова и снова» [24, с. 14]. Множащиеся подобные исследования оставляют все меньше сомнений в том, что исторически укорененные режимы и институты оказывают сильнейшее отложенное влияние на современное состояние дел в различных сообществах, и странам не так легко уйти от своего прошлого. По мнению М. Снеговой [19], опирающейся на ряд соответствующих зарубежных исследований, в таком выводе сходится сегодня большинство ученых (Автор (политолог, докторант Колумбийского университета в Нью-Йорке) основывает свои выводы, в частности, на работах, которые: показывают связь работорговли с сохраняющимися низкими уровнями доверия в тех регионах Африки, где она была распространена; описывают эффекты, связанные с практиками, принятыми в Оттоманской империи, и сегодняшней коррупцией;



объясняют влияние китайской письменности на восприимчивость культуры к коллективным ценностям; подчеркивают преемственность между элементами феодального общества, существовавшими при царском режиме, и теми чертами, что были, по мнению некоторых исследователей, воссозданы в советской версии государственной системы; анализируют влияние русской традиции на политический стиль советских элит и др).

ОСНОВНОЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ИСТОЧНИК ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

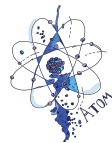
Процесс пространственных преобразований, взятый в исторической ретроспективе, поддается периодизации, в основе которой лежит вычленение отдельных этапов пространственного развития страны с наиболее характерными (доминирующими) для них ключевыми предпосылками (противоречиями), движущими силами и обусловленными ими массовидными и существенными пространственными трансформациями.

Своеобразие нынешнего — постсоветского — этапа таких преобразований состоит в их обусловленности резко обозначившимся кардинальным несоответствием (антагонизмом) пространственной организации жизнедеятельности, целенаправленно, энергично и последовательно формировавшейся в предшествующие десятилетия путем воплощения исключительно государственных планово-директивных решений — схем развития и размещения производительных сил, а также расселения на территории СССР, качественно новым обстоятельством, возникшим вследствие пережитого страной в 1990-е гг. крутого формационного (Независимо от того, какой из теоретических концепций объяснения закономерностей общественного исторического развития придерживаться — формационной ли методологии с ее классовыми революциями, цивилизационного ли подхода с его кризисами развития, обществоведческими ли приложениями естественно-научных теорий (к примеру, нелинейной неравновесной термодинамики с ее фазовыми переходами и



точками бифуркации), а также возможных прочих умозрительных конструкций, – неоспоримым является вывод о кардинальности произошедших в России 1990-х гг. изменений) поворота и диктующим неотвратимость и существенность преобразований сложившейся системы пространственной организации жизнедеятельности (системных преобразований).

Разумеется, возникновение новых обстоятельств и адаптацию к ним можно считать вполне обычным делом для развития сложных общественных систем. Однако в современной России речь идет о совершенно особом (правда, для ее истории вовсе не уникальном) случае, когда происходит не постепенное (эволюционное) перестраивание отдельных сторон жизнеустройства, а предельно сконцентрированная во времени, по сути дела, революционная смена всех устоев жизнедеятельности, внезапно поставившая страну перед небывалыми по числу, масштабу и сложности пространственными вызовами. Существенно сократилась территория страны, произошла смена функциональных ролей и геополитического значения ее отдельных частей (регионов), усилилась гипертрофия северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности (две трети территории современной России занимает зона вечной мерзлоты), оказались утраченными (отошли другим государствам) основные выходы в бассейны Балтийского и Черного морей и вынужденно усилилась роль тихоокеанских и северных портов, возросло экономическое тяготение восточносибирских и дальневосточных территорий к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, увеличилось число приграничных регионов, появилась эксклавная территория и т. д. На смену планомерному государственно-направляемому распределению хозяйственного (а следом и социального) потенциала по территории страны пришел стихийный процесс стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность получает здесь уже другие основания и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортная доступность, близость к рынкам сбыта и т. д.) (Указывая на традиционно выделяемую особую роль экономико-географических факторов, следует вместе с тем заметить, что в течение последних двух десятилетий был сформулирован ряд



принципиально важных выводов относительно их места в ряду основных групп параметров (ресурсно-технологических, экономико-географических, социокультурных и институциональных факторов, а также экономической политики), на которые опираются современные модели экономического роста. Согласно новым воззрениям экономико-географические факторы «...из экзогенных детерминант экономического развития превращаются в производные от действия ресурсно-технологических факторов и экономической политики». Множатся примеры, когда «географическое положение и климат более не выступают жесткими детерминантами экономического развития» [3, с. 5]. Хотя в большинстве случаев все еще актуальна мысль о том, что «климат – это судьба»).

При этом случившиеся пространственные изменения (деформации) имеют не только сугубо внутрироссийские последствия, замыкающиеся в пределах вновь установленных государственных границ. Болезненный процесс драматического сжатия (резание «по живому») пространства, долгое время (включая и дореволюционно-российский и советский периоды) развивавшегося как единое целое, не мог не привести рано или поздно к высвобождению скрытой (потенциальной) мощной энергии регенерации его покалеченной конфигурации. Эта восстановительная энергия как свойство внутренней упругости сжимаемого пространства (можно сказать, его исторической памяти) получает соответствующее идеологическое оформление и, главное, становится источником практических внешнеполитических, внешнеэкономических и даже военных действий государства в его ближнем зарубежье, в сущности направленных (вопреки декларациям, резко отрицающим подобные намерения) на компенсацию понесенных страной пространственных потерь. Такие действия проявляются в разнообразных формах, дающих наглядное представление о том, в каких пределах, какими средствами и с какими издержками готово действовать российское государство в целях реинтеграции (восстановления целостности) утраченного пространства.

В этом ряду лежат не только мирный и вполне соответствующий современным мировым трендам проект межгосударственной евро-азиатской экономической интеграции на постсоветском пространстве, но и отнюдь не получающие международного одобрения, опирающиеся на угрозу или применение военной силы экспансионистские действия России

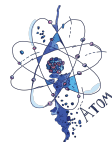


по поддержке в сопредельных с ней государствах сепаратистских режимов и самопровозглашенных новых квази-государств (Абхазии, Южной Осетии, Донецкой и Луганской народных республик), и даже прямое присоединение отдельных территориальных частей других государств (Крым). Окажутся ли указанные действия — и интеграционные, и экспансионистские — стратегически выигрышными, сейчас трудно предвидеть, но то, что их осуществление в те

кущем моменте влечет пока больше потерь, очевидно уже сейчас. Особенно показательным в этом смысле стал 2014 г., когда против действий России на Украине были введены международные политические и экономические санкции, усугубившие и без того сверх меры (на общемировом фоне) затянувшуюся и обострившуюся кризисную ситуацию в стране. При этом санкционные меры наносят существенный ущерб и без того не очень успешному интеграционному евразийскому проекту.

Процесс массовых и существенных пространственных трансформаций в России запущен и, по-видимому, будет набирать обороты. Однако сложившаяся на обширной российской территории пространственная организация жизнедеятельности исключительно инерционна, и вялотекущий и малопродуктивный реформационный процесс быстро и безболезненно изменить параметры этой конструкции будет не в силах. Поэтому, на наш взгляд, очевидны объективная закономерность, временная длительность, пространственная неравномерность, динамическая неустойчивость и содержательная противоречивость начавшегося переходного периода реорганизации пространственной архитектуры социэкономического потенциала страны на новых основаниях. Смысл и содержание этой реорганизации будет заключаться в преодолении (снятии) отмеченного выше коренного постсоветского противоречия.

Уже обозначались и основные сценарии развития событий. С одной стороны, это кризис (Речь идет о так называемом системном, охватившем все аспекты жизнедеятельности страны кризисе, корни которого уходят в поздний советский период, а его пышная крона распустилась уже во времена реформ 1990-х гг. Этот общий кризис периодически дополнительно обостряется циклическими кризисами, имеющими в отличие от доморощенного системного кризиса уже внешние причины, порожденные вхождением России в мировое капиталистическое

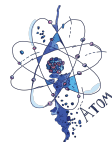


хозяйство) как стихийно возникающий и неуправляемо развивающийся процесс спонтанного саморазрешения (на практике до настоящего времени — преобладающего) и, с другой, это реформы как заранее спланированный целесообразный процесс государственно-направляемого преодоления (на деле до сих пор имевшего место в меньшей степени) названного противоречия. Кризис и реформы в известной мере взаимообусловлены. Развитие кризиса вызывает к жизни естественное для здорового государства стремление к преодолению неблагоприятной ситуации, в том числе путем проведения соответствующих реформ, которые, в свою очередь, могут оказывать на кризисные процессы либо смягчающие, либо усугубляющие воздействия. Совокупным следствием указанных сущностно противоположных способов пространственных преобразований — кризиса и реформ — выступает противоречиво формирующаяся новая пространственная среда (новая конфигурация пространства), характеризующаяся уникальным — по количеству, масштабам, содержательному разнообразию, остроте и территориальной неравномерности — сочетанием пространственно опосредованных проблемных ситуаций и явлений.

ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ

Раскрыть современные функции государства в пространственных преобразованиях — значит определить: предмет соответствующих государственных действий; интересы и цели, которыми руководствуется государство, а также возможности, которыми оно располагает в преобразовании пространства; состав и функции государственных органов, реализующих государственные интересы и цели; пространственные объекты государственных воздействий; инструменты осуществления пространственных преобразований.

Другими словами, государству (а в идеале — обществу) важно было бы определиться, в каких сферах, во имя каких целей, в какой мере и какими способами оно намерено влиять на содержание, темпы и направленность преобразований социэкономического пространства страны и ее отдельных

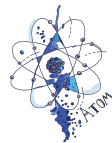


территориальных частей. Сокращению продолжительности и снижению болезненности трансформационного периода (если в этом есть осознанная заинтересованность), по-видимому, могло бы способствовать проведение имеющих широкую общественную поддержку и адекватных складывающейся ситуации государственных действий, содержанием которых в широком понимании могли бы стать осмысленные усилия власти, выступающие в качестве целесообразных и обоснованных реакций на разнообразные процессы изменения организации социоэкономического пространства советского типа. Осмысленными такие усилия могут стать только при условии ясного понимания долговременных интересов и целей государства в сфере пространственного развития и государственных же возможностей их реализации. Выбор верной государственной политики, оцениваемой исключительно по ее реальным последствиям, сулит немалые выгоды, тогда как ошибочная политика чревата очень высокими экономическими и социальными издержками. К сожалению, реформационные деяния власти свидетельствуют пока об отсутствии корректного и глубокого понимания подлинно общегосударственных (а не узкогрупповых) интересов и государственных возможностей (как ресурсных, так и инструментальных) в процессах пространственного развития. Государственная власть, у которой в 2000-е гг. появилось подкрепленное ресурсами стремление возобновить свою былую активность в этой сфере, ориентируется преимущественно на частные интересы отдельных, наиболее влиятельных лоббистских группировок и действует к тому же импульсивно, беспорядочно и вслепую. Не выработав для себя новых ценностных ориентиров, власть зачастую сбивается на стереотипное воспроизведение советских по своей сути подходов к пространственному развитию, преимущественно «по государственному проекту» и на государственные же деньги, без должного учета новых обстоятельств и задачи (К примеру, в разработанной несколько лет назад «Стратегии развития Дальнего Востока, Иркутской области и Республики Бурятия» в качестве основных целей, в достижении которых собиралось активно (и как целеуказатель, и как регулятор, и как инвестор) участвовать государство, фигурировало создание в южной Якутии крупного промышленного района, связанного с глубокой переработкой полезных ископаемых, природного газа, апатитов, угля, железных и урановых руд. На территории Забайкальского края выделялась Забайкальская индустриальная зона, где



планировалось развивать горно-металлургические комплексы, деревообрабатывающую промышленность, строительную индустрию, а также мясное скотоводство. На Камчатке на основе традиционной специализации региона – добыче и переработке рыбы – должен был быть создан биоресурсный кластер Авачинской агломерации. Тем самым во главу угла своей региональной политики государство ставит все ту же нещадно осуждаемую на словах, но остающуюся незыблемой на деле модель ресурсного освоения пространства страны и ее отдельных территориальных частей). И что немаловажно — без оглядки на общественное, в первую очередь научное мнение, которое имеет исчезающе малое влияние на государственные решения.

Недвусмысленные подтверждения наличия у государственной власти не просто «генетической предрасположенности» к воспроизведению советского опыта определения перспективной пространственной специализации, формирования и реализации схем размещения производства и расселения, а вполне реальной ее готовности к практическим действиям в этом направлении можно без труда обнаружить в правительственных программных и концептуальных документах, принимавшихся с начала 2000-х гг. (Для примера упомянем, в частности, подготовленную Минэкономразвития России в октябре 2007 г. «Концепцию долгосрочного развития страны на период до 2020 г.». Ее соответствующий раздел, красноречиво озаглавленный «Пространственное развитие российской экономики», содержал обширный перечень задач государства по реализации энергетических, производственных, инфраструктурных и миграционно-расселенческих проектов в различных территориальных частях страны) Ознакомление с ними убеждает, что государство вновь, как это было в советский период, готово не просто участвовать, но взять на себя главную роль в формировании нового облика пространственной конфигурации социально-экономического потенциала страны и ее регионов. «Центр» последовательно стремится установить новый баланс функций в своей политике, сократив те из них, содержанием которых является создание общих институциональных условий для самостоятельного развития регионов, в пользу расширения своего непосредственного участия в территориальном размещении производственных и инфраструктурных объектов. И этот процесс втягивания государства в решение проблем пространственного развития производственно-промышленного и инфраструктурного

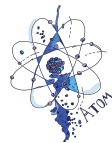


потенциалов, а также системы расселения, судя по множасьимся примерам, нарастает (Интерес к возрождению элементов советского «размещенческого» подхода проявляют государственные власти и субфедерального уровня. Уже в начале 2000-х гг. в ряде регионов, возглавляемых «крепкими хозяйственниками», начали разрабатывать схемы размещения, которые интерпретировались в качестве стратегий регионального развития. Например, в 2002 г. была разработана «Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года», в 2006 г. – «Схема развития и размещения производительных сил Ханты-Мансийского автономного округа-Югры на 2006–2015 гг. и до 2020 г.», в 2007 г. – «Схема размещения и развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 г.» и др. И это направление не затухает. Более того, региональными руководителями ставится даже вопрос о применении такой политики в масштабах уже всей страны. Так, в 2011 г. губернатор Владимирской области более чем откровенно высказывался на сей счет: «Очевидно, что сегодня в России необходимо более системно заниматься размещением производительных сил в регионах (курсив мой. – А.Ш.). Позиция инвестора понятна: где ему выгоднее, туда он и пойдет. Но каждый из нас хочет, чтобы выбор был сделан в его пользу. И в этой ситуации другого пути, кроме как увеличение льгот и преференций, нет. И мы соревнуемся, кто предоставит больше льгот, а возможности у всех разные. Бесспорно, внутри страны должна развиваться конкуренция, но должно быть и единство интересов. И кто-то должен определять, где от инвестора будет больше пользы» [4]). Но при этом не похоже, что правительство отдает себе отчет в том, что коль скоро оно берется за непосредственную реализацию проектов преобразования социально-экономического пространства страны, то ему хорошо бы располагать четким представлением о предпочтительном варианте перспективной пространственной конфигурации. Важно также, чтобы все планируемые государственные действия были бы самым тщательным образом продуманы и обоснованы, возможные альтернативы выявлены и взвешены, последствия допустимых решений оценены, объемы ресурсных потребностей определены и источники их удовлетворения известны.

К сожалению, ни одна из правительственных пространственно-ориентированных концепций не отвечает таким условиям.



Прежде всего, концептуальные документы не предлагают перспективного облика социально-экономического пространства, которое представляется желательным обществу и государству с позиций их ценностных устремлений и ресурсных возможностей, не устанавливает целей осуществления пространственных преобразований. Без такого ценностно-целевого ориентира, задающего критериальную базу для оценки сложившейся ситуации и принятия важнейших решений по ее исправлению, становится абсолютно бессмысленным анализ современных пространственных проблем, а формируемый на этой основе перечень задач перспективного пространственного развития выглядит малообоснованным и случайным. Серьезнейший недостаток правительственного подхода заключается в отсутствии оценок социально-экономической обоснованности предлагаемых мер; нет никакой ясности, во сколько эти меры обойдутся государству и какую выгоду получит или, напротив, с какими рисками столкнется страна в результате их осуществления. Государственные решения принимаются, как правило, по прихотливым соображениям политической целесообразности, противоречащим строгим критериям экономической эффективности. Примеров на сей счет современная российская действительность предоставляет в избытке (Достаточно назвать такие инициированные и финансово поддержанные государством «имиджевые» инвестиционно-строительные мегапроекты, как проведение в 2012 г. во Владивостоке форума АТЭС, в 2013 г. в Казани – Универсиады, в 2014 г. в Сочи – Олимпиады и гонок «Формулы-1», в 2018 г. в ряде городов страны первенства мира по футболу. По экспертным оценкам, только названные спортивные мероприятия суммарно «тянут» на 120,5 млрд долл. США – огромнейшая сумма на фоне дефицита бюджета, растущих социальных обязательств, хронического дефицита Пенсионного фонда и других финансовых проблем [16]. К этому следует добавить активно «проталкиваемые» проекты строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей. Например, проект организации высокоскоростного железнодорожного сообщения между Москвой и Санкт-Петербургом, экономическая неэффективность которого была доказана еще в 1990-е гг. Правда, по сравнению с тем периодом в нынешнем проекте появились дополнительные аргументы в пользу магистрали, строительство которой теперь увязывается с сооружением грузовых портов на Балтике. Но выглядит эта



«увязка» абсурдно, если учесть, что магистраль предназначена для перевозки пассажиров, а вовсе не грузов. Поразительно, но ни один из названных исключительно дорогостоящих проектов не подвергался полноценной экспертизе и корректной оценке эффективности. К слову сказать, пожалуй, и ни один из них в строгом смысле проектом не может быть признан как не отвечающий устоявшимся критериям в части технико-экономического обоснования, планирования, разработки и управления [12]).

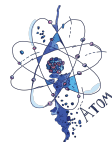
Государственная власть, затеявая пространственные проекты, видимо, имеет намерения определенно показать бизнесу, где, как и когда будет улучшаться инвестиционный климат и формироваться благоприятная предпринимательская среда, якобы давая тем самым бизнесу четкие ориентиры развития. Но это в современной экономике не такой простой вопрос: кто кому и в чем должен намечать ориентиры — государство бизнесу, бизнес государству или же это более сложный обоюдный процесс? Ставя перед собой амбициозные цели, не оказывается ли государство заложником устаревших подходов, не подвергается ли оно чрезмерному риску попасть в сложную ситуацию, когда будут потрачены колоссальные общественные средства на инфраструктурное обустройство выбранных государством территорий, а бизнес не пойдет туда, и придется решать непростую задачу, как заинтересовать (или принудить) бизнес жить по предписанным государством схемам (Ситуацию пока спасает теснейшая связь (сращивание) крупного российского бизнеса с государственной властью. В таком симбиозе решения в конечном итоге принимаются к «взаимному удовольствию» обеих сторон, и поэтому никаких серьезных противоречий пока не возникает. Бизнес идет в те регионы и реализует там те проекты, которые ему указывает государство. Причем такие решения принимаются не без лоббистских усилий самого бизнеса, для которого все оборачивается беспроигрышной игрой. Ведь в случае экономических неудач бизнес обоснованно предъявляет претензии государству, которое с готовностью изыскивает способы компенсации за счет государственных ресурсов потерь, понесенных бизнесом. Но изза такого симбиоза общество больше теряет, чем приобретает, ибо в стране, сделавшей выбор в пользу рыночной конкурентной экономики, не формируются соответствующие ее сущности бизнес-климат и инвестиционная среда). Напомним, что нынешняя пространственная конфигурация экономики вообще и



инфраструктуры в частности была создана именно по «государственным схемам»; в той системе экономических отношений только государство решало, в каком районе страны будут размещены принадлежащие ему предприятия. Государство ставило задачи и обеспечивало их выполнение ресурсами, оно логично несло и все риски. Разгосударствление же экономики освободило государство от этого бремени (или привилегии), и теперь на повестке дня стоят проблемы рыночной трансформации пространственной конфигурации экономики, которая должна бы происходить, конечно же, не без участия государства, но все же в большинстве случаев под определяющим влиянием интересов частного бизнеса, равноудаленного от государства. И в новой ситуации предстоит определить меру и формы государственного участия в этом трансформационном процессе. В любом случае свою новую роль государство не сможет эффективно выполнять, если не научится корректно идентифицировать и непротиворечиво учитывать в своих стратегиях интересы бизнеса. И для этого потребуется государственно-частное партнерство, основанное на взаимном доверии и информационной открытости сторон.

ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ПРОСТРАНСТВО

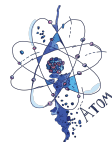
Сложно устроенный мир пространственно организованной жизнедеятельности представлен калейдоскопом конкретных социэкономических ситуаций, складывающихся в границах многочисленных пространственных ареалов — различных по масштабам, географическому положению и административному статусу территориальных образований, в рамках которых пространственно структурирован социэкономический потенциал страны. Признание принципиальной допустимости и даже императивности государственного воздействия на пространственную конфигурацию этого потенциала требует прояснения вопроса о том, ситуации в рамках каких типов пространственных образований могут и должны выступать объектами такого воздействия с тем, чтобы обеспечить достижение наибольшего общественного эффекта. Получить четкий ответ на этот вопрос не позволяет отмеченная ранее неопределенность предметного содержания, интересов и целей



государственной политики пространственных преобразований. В силу этого анализу может быть подвергнут круг пространственных образований, де-факто выступающих в том или ином смысле объектами соответствующей государственной политики.

В силу разных причин состав таких объектов претерпевает изменения, причем настолько серьезные, что их следствием уже стали первые (и, скорее всего, не последние) изменения в Конституции РФ (Изменения претерпевает статья 65 главы 3 «Федеративное устройство», где приводится состав субъектов РФ). Речь идет о начавшихся в начале 2000-х гг. действиях федеральной власти по укрупнению пространственных объектов государственных воздействий. Так, в эти годы было проведено группирование всех субъектов РФ в рамках федеральных округов (Изменения претерпевает статья 65 главы 3 «Федеративное устройство», где приводится состав субъектов РФ), а также был запущен процесс слияния ряда субъектов РФ в новые государственно-территориальные образования. В согласии с курсом на укрупнение объектов государственной политики на высшем государственном уровне высказывались предложения о необходимости разработки концепции макрорегионов России. Тогда же появились планы нового экономического районирования страны (Тема районирования страны и ее территориальных частей имеет в России давнюю и славную историю. Из числа новейших добротных академических исследований этих вопросов отметим, например, [8; 9]), под которым понималось «...не политическое решение и не изменение административного деления страны», а определение экономической специализации крупных регионов. Исходя из этой специализации, предполагалось выстроить долгосрочную стратегию развития страны в территориальном разрезе, существенно скорректировать принципы экономического планирования как на региональном, так и на отраслевом уровне. Региональные стратегии подлежали объединению в стратегии развития выделенных правительством 7—10 макроэкономических зон. В соответствии с зональной структурой планировалось перекрыть и отраслевые стратегии министерств и госмонополий.

Геополитические факторы, подкрепленные стойкой приверженностью ресурсной модели развития страны, требующей вовлечения в хозяйственный оборот все новых нефтегазовых месторождений, послужили предпосылкой для



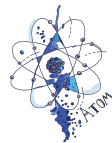
выделения новых видов пространственных образований в качестве объектов государственного воздействия на ситуации, складывающиеся в пределах этих целевых территорий, по своим масштабам превосходящим пределы отдельных субъектов Российской Федерации и не укладывающимся даже в пределы федеральных округов. Таковым новообразованием можно считать обширную арктическую зону страны, которая после многих лет безразличного к себе отношения вдруг благодаря внезапно пришедшему к власти осознанию ее исключительного транспортного и ресурсного значения стала приоритетным стратегическим направлением государственной политики пространственного развития. Аналогичным образом стремление «поймать китайский ветер в паруса российской экономики» выделило огромную (охватывающую несколько субъектов Российской Федерации из двух федеральных округов) территорию Сибири и Дальнего Востока в качестве единого объекта государственной политики пространственного развития. Ускоренное и масштабное развитие этого макрорегиона объявлено главным на весь XXI в. приоритетом в новой азиатской стратегии России.

Как видим, государственная политика воздействия на пространственное развитие стремится иметь дело преимущественно с макрорегиональными объектами, процессами и пропорциями. Между тем территориальная действительность современной России не может быть ни объективно оценена, ни изменена к лучшему без должного внимания к локальным объектам муниципального уровня. Некоторый опыт на этот счет имеется: в качестве таких объектов государственной политики выступали, в частности, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, «шахтерские» города и поселки, моногорода. Процессы пространственного развития, протекающие в рамках муниципальных образований, заслуживают более пристального взгляда государства. Именно этот многочисленный класс маломасштабных объектов наиболее полно вбирает составляющие циклов воспроизводства социального, хозяйственного, финансового и других видов потенциалов жизнедеятельности страны в целом и ее отдельных территориальных частей. Вне пределов поселений оказывается только природно-ресурсный потенциал (нефть, газ, руды, лес и т. п.), составляющий основу нынешнего индустриального уклада экономики. И не случайно характерным для него объектом



государственной политики являются крупные, превышающие поселенческий масштаб, территориальные образования, размеры которых позволяют наилучшим образом организовать и регулировать процессы, связанные с использованием различных видов природных ресурсов. Можно ожидать, что по мере перехода к постиндустриальному укладу экономики вместе с прогнозируемым снижением роли ее природно-ресурсного потенциала будет усиливаться фокусирование пространственной политики на локальных территориях (в первую очередь, на городских агломерациях), в пределах которых сосредоточен инновационный потенциал будущей «экономики, основанной на знаниях».

В решение широкого спектра вопросов, относящихся к проблематике регионального (пространственного) развития, вовлечены многие органы разных ветвей государственной власти федерального уровня — президент, его администрация и представители президента в федеральных округах; обе палаты Федерального собрания РФ (главным образом, в лице профильных комитетов); правительство и его аппарат (включающий специальный департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления); министерства как целиком и прямо завязанные на «пространственную проблематику» (до недавнего времени — Минрегионразвития), так и затрагивающие ее косвенно (минфин, Минэкономразвития и др.); межведомственные координационные и совещательные органы. Предмет, степень и механизмы вовлеченности в регулирование процессов пространственного развития у этих центров принятия решений различны. В связи с этим возникает сложная организационная задача рационального разделения функций и координации работы всех этих органов, с тем чтобы каждый из них в отдельности (в пределах своей компетенции) и все они вместе несли бы ответственность за результативность и эффективность соответствующей государственной политики. Другими словами, речь идет о формировании подлинно системной организации субъекта государственной политики в сфере пространственного развития. До сих пор, однако, нет ни четкого осознания актуальности требования такой системности, ни тем более разумных действий по ее последовательной организации [22].



ИНСТРУМЕНТЫ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВНИЙ

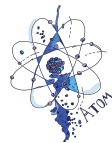
Государственные воздействия на пространственную конфигурацию социоэкономического потенциала осуществляются разнообразными способами, в основе которых лежит использование тех или иных инструментов (или их комбинации) стимулирования (поддержки) пространственного развития в пределах определенных территориальных образований. Привести полный перечень указанных инструментов не представляется возможным. Причиной тому, повторим, является отсутствие общепринятого понимания смысла и содержания государственной политики пространственного развития, ее целей и задач, предметно-объектного поля. Это дает основание говорить о таких инструментах в расширительном смысле как о наборе разнообразных форм и методов прямого и косвенного характера, практически используемых государственной властью в целях оказания воздействия на пространственно опосредованные социально-экономические процессы, ситуации и явления (В этот конгломерат можно включить: трансферты региональным бюджетам, представленные в федеральном бюджете в необычайно широком ассортименте; сильно сузившийся спектр федеральных целевых программ развития регионов; не очень показавшие себя институты развития и новый драйвер пространственного развития – особые режимы ведения на отдельных территориях предпринимательской и иной экономической деятельности. Подробный анализ этих инструментов представлен в [23] и ряде других наших статей). Но такой широкий взгляд не позволяет в узких пределах настоящей публикации обозреть с достаточной подробностью весь набор соответствующих инструментов, вынужденно ограничиваясь лишь некоторыми из них.

Последние несколько лет отмечены настойчивыми попытками обогатить государственную политику новыми инструментами пространственного развития. Мейнстримом этих усилий стали механизмы, основанные на использовании особых режимов предпринимательской и иной экономической деятельности. В уже довольно длинном ряду таких инструментов — особые экономические зоны, индустриальные, промышленные и



технопарки, зоны территориального развития, пространственные кластеры, промышленные округа, территории опережающего развития. Повышенный и некритический (по нашему обыкновению — кампанейский) интерес к «особым режимам» сыграл злую шутку с этим инструментом. Чрезмерное увлечение им, отношение к нему как к панацее породило завышенные ожидания. Те, кто продвигал эти новации, и те, кто поддался искушению ими, рассчитывали (искренне или не очень) на быстрые и существенные успехи от использования этих форм при минимальных усилиях и затратах. Между тем практические результаты оказались очень далеки от этих ожиданий. Ни одна из названных форм не показала достойной результативности и эффективности (Трудно пройти мимо мнения на этот счет Г. Грефа – знаковой для российских реформ 2000-х гг. фигуры. В выступлении на инвестиционном форуме «Россия зовет» в октябре 2014 г. он оценил попытки поспособствовать экономическому развитию отдельных регионов как фактически бесплодные: «Я пять лет, будучи министром, боролся за создание особых экономических зон. Зоны создали, льгот никаких. Зоны – это не то, что обнесено забором. Давайте эти зоны сделаем более привлекательными, чтобы люди туда захотели приехать и работать» [15]). Может быть, за буквально двумя-тремя относительными исключениями, о которых надо говорить особо и которые, понятно, «не делают погоды» в оживлении экономики на местах.

В априори восторженном отношении к указанному механизму проявляется обычная ошибка — к его применению относятся как к самоцели, забывая о том, что это всего лишь средство решения многочисленных и разнообразных проблем пространственного развития, причем одно из ряда средств, которые надо рассматривать, оценивать и выбирать в системе инструментов. Как показывает опыт (и позднесоветский, и постсоветский), рассчитывать на эффект от использования особых режимов экономической и предпринимательской деятельности можно только при условии, что такой механизм используется только на локальных, маломасштабных территориях. Все довольно многочисленные предложения по созданию, к примеру, свободных (особых) экономических зон в пределах целых субъектов РФ или городов (муниципалитетов) оказались, по сути дела, невежественными, противоречащими теории, здравому смыслу и практике (в том числе и особо почитаемой нами зарубежной). Это убедительно доказывает многолетняя история



многострадальной СЭЗ «Находка». Об этом же свидетельствует и опыт магаданской и калининградской зон. Самые новые предложения в этом направлении игнорируют этот опыт. Их режим наряду с локальными планируется распространять и на значительные пространственные образования.

Запуск механизма функционирования территорий с особыми режимами — это длительный, дорогостоящий и сложный процесс. Это всегда штучный продукт, и нелепо рассчитывать на массовый характер движения по созданию подобных территорий. Между тем, например, на Дальнем Востоке подходят к делу с размахом наступления «по всему фронту»: для «территорий опережающего развития», например, уже отобраны 38 площадок, а на 14 из них уже готовы принимать инвесторов! Но нельзя ограничиться только лишь отведением территорий, требуются вложения средств, причем вкладывать надо сейчас, и довольно много, а эффект (если он вообще будет) окажется сильно отдаленным во времени и не таким ошеломляющим, как об этом говорят вначале. Распространено мнение, что важен сам по себе особый режим, введение которого избавляет от необходимости нести капитальные затраты (нередко можно даже из уст экспертов услышать: «нет денег, так дайте свободу»). Это глубоко ошибочное и вредное заблуждение. Далеко не блестящий опыт особых экономических зон подтверждает это как нельзя лучше. Для принятия обоснованных решений о создании территории с особым режимом целесообразно рассматривать ее как инвестиционный проект, обязательную оценку эффективности которого надо осуществлять до принятия решения о начале проекта. И, что не менее важно, делать такую оценку необходимо по корректно разработанной специальной методике, предусматривающей выяснение пользы для всех заинтересованных сторон (и государства, и региона, и бизнеса) и с учетом особенностей российской экономики (ее нестационарностью, многовалютной инфляцией, повышенными рисками) [12]. Сейчас такие решения принимаются по весьма упрощенной схеме, ничего общего с полноценной оценкой эффективности не имеющей (Так, говоря о запуске трех «флагманских» территорий опережающего развития, министр по развитию Дальнего Востока заявил: «Заявки отбирались по двум ключевым параметрам. Во-первых, важное значение имело наличие реально заинтересованных инвесторов, готовых начать практическое проектирование и строительство своих производств на предлагаемой территории. Во-вторых,



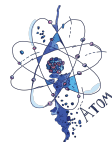
оценивалась максимальная проработанность инфраструктурного обеспечения, позволяющая начать проектирование и строительство уже в этом году» [7]).

Все рассматриваемые формы льготных территорий являются порождением концепции пространственного развития на основе «точек роста». Но для страны и ее регионов эти отдельные очаги развития важны не сами по себе, а всего лишь как источники инноваций, которые должны согласно замыслу широко распространяться за пределы этих особых территорий. Этот процесс принято называть диффузией инноваций. До сих пор все попытки создания территорий с особыми режимами не продемонстрировали убедительных свидетельств указанного эффекта. Напротив, такие зоны производят на окружающие их территории обратный — опустошительный эффект: они, как «черные дыры», втягивают в себя трудовые и финансовые ресурсы. И в отношении очередной новинки — территорий опережающего развития — вопрос о том, как благотворные импульсы от их деятельности будут распространяться за их пределами, также остается открытым.

Увеличивающееся количество разнообразных «зон» с льготными режимами, создаваемых в разных частях страны, не может не приводить к росту конкуренции между ними за государственные ресурсы, за частные инвестиции, за кадры. Это обстоятельство по мере распространения таких территорий будет оказывать возрастающее негативное влияние на потенциальную эффективность этого инструментария. Поэтому, по-видимому, было бы целесообразно обеспечить в этом процессе некую координацию и согласованность принятия соответствующих решений в масштабах всей страны.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

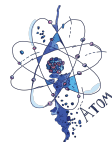
Для современной России характерно традиционно особое и сильное государственное участие в решении многочисленных накопившихся проблем и нарастающих новых задач пространственного развития. Это участие многозначно. Государство выступает в единстве своих многообразных ролей, а именно как создатель («архитектор и прораб») современной конфигурации пространства; идейный вдохновитель и основная движущая сила («драйвер») современных пространственных преобразований; регулятор и инвестор этих процессов; главный спонсор и бенефициар преобразований пространства и, наконец,



заложник собственного доминирования в процессах пространственных преобразований (вся надежда только на государство, у которого в руках основные рычаги, на нем же и основные риски). Вместе с тем усиливается общественный запрос на преодоление устоявшихся стереотипов и перенос акцентов государственной политики с пространственных преобразований исключительно «по государственному проекту» на саморазвитие регионов, сопряженное с интересами крупного бизнеса, который играет возрастающую роль в преобразованиях социоэкономического пространства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

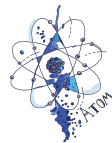
1. Агафонов Н.Т. Территориальная организация общества в России: проблемы и пути становления // Теоретические проблемы региональной политики. СПб.: Петрополис, 1993. С. 5—41.
2. Аллен Р. От фермы к фабрике. Новая интерпретация советской промышленной революции. М.: РОССПЭН, 2013. 390 с.
3. Афонцев С.А. Мировая экономика в поисках новой модели роста // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 2. С. 3—12.
4. Биткина С. Владимирский НЭП // Российская газета. 2011. 22 апреля.
5. Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2005. 576 с.
6. Бурдые П. Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2007. 288 с.
7. Галушка А.С. Первая тройка // Российская Бизнес-газета. 2015. 17 февраля.
8. Демьяненко А.Н. Экономическое районирование: вопросы теории и истории. Хабаровск: КГУП «Хабаровская краевая типография», 2010. 224 с.
9. Демьяненко А.Н. Территориальная организация хозяйства на Дальнем Востоке России. Владивосток: Дальнаука, 2003. 284 с.



10. Доббин Ф. Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 368 с.
11. Лапин НИ. Измерения стагнации и модернизации России и ее регионов // Консолидация и модернизация России. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. С. 345-361.
12. Лившиц В.Н., Швецов А.Н. Каких ошибок следует избегать при оценке инвестиционных проектов с участием государства // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 80-92.
13. Минакир П.А. Пространственный междисциплинарный синтез: опыт программных исследований // Регион: экономика и социология. 2014. № 4. С. 3—31.
14. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. 2010. № 2. С. 6—32.
15. Набережное Г., Старостина Н. Герман Греф призвал не мотивировать людей ГУЛАГом. URL: <http://top.rbc.ru/finances/02/10/2014/542d0fe4cbb20fdf04cd5add> (дата обращения: 25.01.2015).
16. Николаев И. За ценой не постоим // Российская Бизнес-газета. 2010. 21 декабря.
17. Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития / отв. ред. Р.С. Гринберг и П.В. Савченко. М.: ИНФРА-М, 2014. 415 с.
18. Сидорова Е.А. Американские евреи — либералы и консерваторы // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 5. С. 63—72.
19. Снеговая М. Россия, которую мы не теряли. URL: <http://worldcrisis.ru/crisis/1538821> (дата обращения: 24.12.2014).
20. Швецов А. И Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоящая необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. № 1—5.
21. Швецов А.Н. Уникальное академическое исследование пространственного развития России (концептуально-методологические основы, организационные аспекты и результаты реализации междисциплинарной программы



- Президиума РАН // Российский экономический журнал. 2014. № 3. С. 23—41.
22. Швецов А.Н. Региональная политика в структуре органов государственного управления: взлеты и падения Минрегионразвития // Регионалистика. 2014. Т. 1. № 3. С. 76-85.
23. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010. 320 с.
24. Фергюсон И Цивилизация: чем Запад отличается от остального мира. М.: АСТ CORPUS, 2014. 544 с.
25. Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. 664 с.
26. Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М.: Мысль, 1981. 320 с.



Сноски

1. Это понятие, несмотря на его чрезвычайную распространенность (а может быть, именно поэтому), требует уточнения. Но, дабы не плодить без особой нужды новые сущности, прибегнем к авторитетному мнению Н.И. Лапина, который полагает, что в наше время модернизацию следует рассматривать не только в ее классическом содержании – как процесс перехода от традиционных обществ к современным, но и в качестве комплексного способа решения политических и управленческих, экономических и социальных, культурных и личностных задач в контексте внутренних и внешних угроз и рисков; как совокупность процессов технического, экономического, социального, культурного, политического развития общества (страны и ее регионов) [11, с. 345]

2. Имеется в виду декларированный в начале 1990-х гг. принципиальный политико-экономический выбор: отказ от всеохватного централизованного государственного планирования в пользу перехода к рыночной экономике с ее свободной игрой рыночных сил. Несмотря на сохраняющуюся высокую долю государственного присутствия в экономике и в других сферах жизнедеятельности, государство, тем не менее, уже не выступает синонимом всеобщей и целесообразной планомерности; более того, былая планомерность отсутствует не только в частном, но даже в сугубо государственном секторе. Далее будем говорить о связанных с переходным периодом противоречиях, рецидивах прежних и трудностях освоения новых подходов, но, безусловно, состоявшимся можно считать уход от принципов и инструментов планового ведения хозяйства, сопровождающийся утратой соответствующих смыслов и профессиональной культуры, на обломках которых никак не прорастут новые понятия и умения [20]

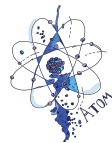
3. Под регулятивными воздействиями понимаются меры косвенного характера, состоящие в общем нормативно-правовом регламентировании (установлении «правил игры») пространственно опосредованной деятельности, а именно в установлении ограничений (в пределах запретов) или стимулировании (поощрении). Под инвестиционными воздействиями понимаются меры непосредственного вмешательства, состоящие в полном или совместном с бизнесом финансировании за счет государственных средств инвестиционных проектов развития



4. Междисциплинарные исследования как способ организации научной деятельности, предусматривающий взаимодействие в изучении одного и того же объекта представителей различных дисциплин, во 2-й половине XX в. выделяются в специальный тип исследовательской активности. Применительно к пространственной проблематике в России такие исследования были инициированы А.Г. Гранбергом в 2009 г. в рамках программы фундаментальных исследований РАН. Эта инициатива оказалась весьма востребованной, подтверждением чему служит продолжение этих исследований вплоть до настоящего времени. Не впадая в крайность восторженных оценок полученного при этом пионерного опыта, можно лишь констатировать как высокий потенциал плодотворности междисциплинарного подхода, так и существенные трудности его реализации, в особенности в современных российских условиях проведения научных исследований [13; 21; 25]

5. В отличие от кабинетных ученых, часто демонстрирующих доктринерскую приверженность отвлеченным спорам и устаревшим взглядам, реально мыслящие политики нередко вынуждены проявлять большую гибкость в отношении вопроса о государственном вмешательстве. Показательно, что даже неоконсерваторы (основа республиканской партии США) – убежденные противники государственного участия в экономике, в определенных обстоятельствах уходят от рыночного догматизма и ставят вопрос предельно прагматично. Они полагают, что пределы вмешательства государства в частную экономическую сферу должны определяться на практике подсчетом выгод и убытков в каждом конкретном случае. Если государственные меры (как-то перераспределение налогов путем установления прогрессивной ставки налогообложения, увеличение числа налогов, их повышение, введение обязательных страховых отчислений и др.) негативным образом отражаются на экономическом росте страны, то они должны быть немедленно свернуты или значительно сокращены [18, с. 69]

6. Даже на совсем коротком, но при этом восторженно оцениваемом нашими современными реформаторами отрезке буржуазного развития предреволюционной России, как критически отмечают некоторые более трезвые исследователи [2], стимулирование экономического роста обеспечивалось за счет именно государственного бюрократического управления, заменявшего необходимые предпосылки капиталистического



развития, к числу которых относят наличие таких условий, как невмешательство государства в дела бизнеса, соблюдение законов, независимое гражданское общество

7. Так, в промышленной политике США во главу угла была поставлена характерная для Нового Света хозяйственная самостоятельность правительств местных сообществ, которые активно содействовали экономическому развитию всей страны. Напротив, промышленная политика Франции исходила из твердо усвоенного здесь убеждения в том, что только управление из центра может создать хозяйственный порядок и обеспечить достижение экономических целей нации. В Великобритании же промышленная политика была ориентирована на незыблемую традицию независимости отдельных фирм, которым была обеспечена активная защита от вмешательства и рыночных, и политических сил

8. Автор (политолог, докторант Колумбийского университета в Нью-Йорке) основывает свои выводы, в частности, на работах, которые: показывают связь работорговли с сохраняющимися низкими уровнями доверия в тех регионах Африки, где она была распространена; описывают эффекты, связанные с практиками, принятыми в Оттоманской империи, и сегодняшней коррупцией; объясняют влияние китайской письменности на восприимчивость культуры к коллективным ценностям; подчеркивают преемственность между элементами феодального общества, существовавшими при царском режиме, и теми чертами, что были, по мнению некоторых исследователей, воссозданы в советской версии государственной системы; анализируют влияние русской традиции на политический стиль советских элит и др

9. Независимо от того, какой из теоретических концепций объяснения закономерностей общественного исторического развития придерживаться – формационной ли методологии с ее классовыми революциями, цивилизационного ли подхода с его кризисами развития, обществоведческими ли приложениями естественно-научных теорий (к примеру, нелинейной неравновесной термодинамики с ее фазовыми переходами и точками бифуркации), а также возможных прочих умозрительных конструкций, – неоспоримым является вывод о кардинальности произошедших в России 1990-х гг. изменений

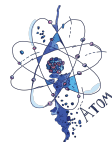
10. Указывая на традиционно выделяемую особую роль экономико-географических факторов, следует вместе с тем заметить, что в течение последних двух десятилетий был



сформулирован ряд принципиально важных выводов относительно их места в ряду основных групп параметров (ресурсно-технологических, экономико-географических, социокультурных и институциональных факторов, а также экономической политики), на которые опираются современные модели экономического роста. Согласно новым воззрениям экономико-географические факторы «...из экзогенных детерминант экономического развития превращаются в производные от действия ресурсно-технологических факторов и экономической политики». Множатся примеры, когда «географическое положение и климат более не выступают жесткими детерминантами экономического развития» [3, с. 5]. Хотя в большинстве случаев все еще актуальна мысль о том, что «климат – это судьба

11. Речь идет о так называемом системном, охватившем все аспекты жизнедеятельности страны кризисе, корни которого уходят в поздний советский период, а его пышная крона распустилась уже во времена реформ 1990-х гг. Этот общий кризис периодически дополнительно обостряется циклическими кризисами, имеющими в отличие от доморощенного системного кризиса уже внешние причины, порожденные вхождением России в мировое капиталистическое хозяйство

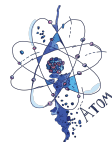
12. К примеру, в разработанной несколько лет назад «Стратегии развития Дальнего Востока, Иркутской области и Республики Бурятия» в качестве основных целей, в достижении которых собиралось активно (и как целеуказатель, и как регулятор, и как инвестор) участвовать государство, фигурировало создание в южной Якутии крупного промышленного района, связанного с глубокой переработкой полезных ископаемых, природного газа, апатитов, угля, железных и урановых руд. На территории Забайкальского края выделялась Забайкальская индустриальная зона, где планировалось развивать горно-металлургические комплексы, деревообрабатывающую промышленность, строительную индустрию, а также мясное скотоводство. На Камчатке на основе традиционной специализации региона – добыче и переработке рыбы – должен был быть создан биоресурсный кластер Авачинской агломерации. Тем самым во главу угла своей региональной политики государство ставит все ту же нещадно осуждаемую на словах, но остающуюся незыблемой на деле модель ресурсного освоения пространства страны и ее отдельных территориальных частей



13. Для примера упомянем, в частности, подготовленную Минэкономразвития России в октябре 2007 г. «Концепцию долгосрочного развития страны на период до 2020 г.». Ее соответствующий раздел, красноречиво озаглавленный «Пространственное развитие российской экономики», содержал обширный перечень задач государства по реализации энергетических, производственных, инфраструктурных и миграционно-расселенческих проектов в различных территориальных частях страны

14. Интерес к возрождению элементов советского «размещенческого» подхода проявляют государственные власти и субфедерального уровня. Уже в начале 2000-х гг. в ряде регионов, возглавляемых «крепкими хозяйственниками», начали разрабатывать схемы размещения, которые интерпретировались в качестве стратегий регионального развития. Например, в 2002 г. была разработана «Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года», в 2006 г. – «Схема развития и размещения производительных сил Ханты-Мансийского автономного округа-Югры на 2006-2015 гг. и до 2020 г.», в 2007 г. – «Схема размещения и развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 г.» и др. И это направление не затухает. Более того, региональными руководителями ставится даже вопрос о применении такой политики в масштабах уже всей страны. Так, в 2011 г. губернатор Владимирской области более чем откровенно высказывался на сей счет: «Очевидно, что сегодня в России необходимо более системно заниматься размещением производительных сил в регионах (курсив мой. – А.Ш.). Позиция инвестора понятна: где ему выгоднее, туда он и пойдет. Но каждый из нас хочет, чтобы выбор был сделан в его пользу. И в этой ситуации другого пути, кроме как увеличение льгот и преференций, нет. И мы соревнуемся, кто предоставит больше льгот, а возможности у всех разные. Бесспорно, внутри страны должна развиваться конкуренция, но должно быть и единство интересов. И кто-то должен определять, где от инвестора будет больше пользы» [4]

15. Достаточно назвать такие инициированные и финансово поддержанные государством «имиджевые» инвестиционно-строительные мегапроекты, как проведение в 2012 г. во Владивостоке форума АТЭС, в 2013 г. в Казани – Универсиады, в 2014 г. в Сочи – Олимпиады и гонок «Формулы-1», в 2018 г. в



ряде городов страны первенства мира по футболу. По экспертным оценкам, только названные спортивные мероприятия суммарно «тянут» на 120,5 млрд долл. США – огромнейшая сумма на фоне дефицита бюджета, растущих социальных обязательств, хронического дефицита Пенсионного фонда и других финансовых проблем [16]. К этому следует добавить активно «проталкиваемые» проекты строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей. Например, проект организации высокоскоростного железнодорожного сообщения между Москвой и Санкт-Петербургом, экономическая неэффективность которого была доказана еще в 1990-е гг. Правда, по сравнению с тем периодом в нынешнем проекте появились дополнительные аргументы в пользу магистрали, строительство которой теперь увязывается с сооружением грузовых портов на Балтике. Но выглядит эта «увязка» абсурдно, если учесть, что магистраль предназначена для перевозки пассажиров, а вовсе не грузов. Поразительно, но ни один из названных исключительно дорогостоящих проектов не подвергался полноценной экспертизе и корректной оценке эффективности. К слову сказать, пожалуй, и ни один из них в строгом смысле проектом не может быть признан как не отвечающий устоявшимся критериям в части технико-экономического обоснования, планирования, разработки и управления [12]

16. Ситуацию пока спасает теснейшая связь (сращивание) крупного российского бизнеса с государственной властью. В таком симбиозе решения в конечном итоге принимаются к «взаимному удовольствию» обеих сторон, и поэтому никаких серьезных противоречий пока не возникает. Бизнес идет в те регионы и реализует там те проекты, которые ему указывает государство. Причем такие решения принимаются не без лоббистских усилий самого бизнеса, для которого все оборачивается беспроигрышной игрой. Ведь в случае экономических неудач бизнес обоснованно предъявляет претензии государству, которое с готовностью изыскивает способы компенсации за счет государственных ресурсов потерь, понесенных бизнесом. Но из-за такого симбиоза общество больше теряет, чем приобретает, ибо в стране, сделавшей выбор в пользу рыночной конкурентной экономики, не формируются соответствующие ее сущности бизнес-климат и инвестиционная среда



17. Изменения претерпевает статья 65 главы 3 «Федеративное устройство», где приводится состав субъектов РФ

18. Изменения претерпевает статья 65 главы 3 «Федеративное устройство», где приводится состав субъектов РФ

19. Тема районирования страны и ее территориальных частей имеет в России давнюю и славную историю. Из числа новейших добротных академических исследований этих вопросов отметим, например, [8; 9]

20. В этот конгломерат можно включить: трансферты региональным бюджетам, представленные в федеральном бюджете в необычайно широком ассортименте; сильно сузившийся спектр федеральных целевых программ развития регионов; не очень показавшие себя институты развития и новый драйвер пространственного развития – особые режимы ведения на отдельных территориях предпринимательской и иной экономической деятельности. Подробный анализ этих инструментов представлен в [23] и ряде других наших статей

21. Трудно пройти мимо мнения на этот счет Г. Грефа – знаковой для российских реформ 2000-х гг. фигуры. В выступлении на инвестиционном форуме «Россия зовет» в октябре 2014 г. он оценил попытки поспособствовать экономическому развитию отдельных регионов как фактически бесплодные: «Я пять лет, будучи министром, боролся за создание особых экономических зон. Зоны создали, льгот никаких. Зоны – это не то, что обнесено забором. Давайте эти зоны сделаем более привлекательными, чтобы люди туда захотели приехать и работать» [15]

22. Так, говоря о запуске трех «флагманских» территорий опережающего развития, министр по развитию Дальнего Востока заявил: «Заявки отбирались по двум ключевым параметрам. Во-первых, важное значение имело наличие реально заинтересованных инвесторов, готовых начать практическое проектирование и строительство своих производств на предлагаемой территории. Во-вторых, оценивалась максимальная проработанность инфраструктурного обеспечения, позволяющая начать проектирование и строительство уже в этом году» [7]