

УДК 338.246.025.2

Т.М. Полушкина

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ НА ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**Ключевые слова:** пространственное развитие, территория, муниципальное образование, государственное регулирование, стратегирование.

Настоящее исследование посвящено концептуальным подходам к государственному регулированию пространственного развития на внутрорегиональном уровне. Целенаправленная деятельность государства по оптимизации организации расселения жителей, размещения на территории объектов экономики, социальной сферы, энергетической, транспортной и иных инфраструктур в сочетании с программными мерами по поддержке ряда территорий и отраслей, необходима стране в целом и ее регионам в частности. Региональная политика выравнивания себя исчерпала. Осмысление этих проблем происходит в последние годы и российским научным сообществом, и органами власти. В этой связи перед экономической наукой стоит задача обоснования теоретических подходов и методологических положений к разработке новой пространственной политики Российской Федерации и ее регионов (внутрирегиональный аспект), к поиску оптимальных механизмов, методов и форм воздействия государства на пространственное развитие. На повестке дня остро стоит вопрос о выявлении реального пространственного каркаса развития страны и ее регионов, включая узлы опережающего роста и связи между ними; планирование направлений опережающего развития этих «территорий роста», наконец, разработку проектов по вовлечению в «орбиту влияния» этих узлов и «слабых» территорий.

Т.М. Polushkina

Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: polushkinatm@gmail.com

STATE REGULATION OF SPATIAL DEVELOPMENT AT THE INTRAREGIONAL LEVEL**Keywords:** spatial development, territory, municipal formation, state regulation, strategy.

The present study is devoted to conceptual approaches to the state regulation of spatial development at the intraregional level. The purposeful activity of the state on optimization of the organization of settlement of inhabitants, placement in the territory of objects of economy, the social sphere, power, transport and other infrastructures in combination with program measures for support of a number of territories and branches, is necessary for the country as a whole and its regions in particular. The regional policy of alignment has exhausted itself. Understanding of these problems has been taking place in recent years by the Russian scientific community. In this regard, economic science faces the task of substantiating theoretical approaches and methodological provisions to the development of a new spatial policy of the Russian Federation and its regions (intraregional aspect), to the search for optimal forms and methods of state influence on spatial development. The issue of identifying the real spatial framework for the development of the country and its regions, including the nodes of advanced growth and the links between them, is on the agenda; planning the directions of advanced development of these «territories of growth», finally, the development of projects to involve in the «orbit of influence» of these nodes and «weak» territories.

Введение

Государство, безусловно, должно регулировать пространственное развитие страны и ее регионов. И если государственное регулирование – это специально организуемые государством системные действия по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития экономической системы, имеющего главным целевым ориентиром улучшение уровня и качества жизни граждан, то указанное развитие в пространственной организации общества должно явиться результа-

том целенаправленной деятельности государства по оптимизации организации расселения жителей, размещения на территории объектов экономики, социальной сферы, энергетической, транспортной и иных инфраструктур [3].

Цель исследования. Требуется проработки вопросы государственного регулирования пространственного развития страны и ее регионов через обоснование пространственного каркаса развития страны и ее регионов, включая узлы опережающего роста и связи между ними; планирование направлений

опережающего развития этих «территорий роста», наконец, разработки проектов по вовлечению в «орбиту влияния» этих узлов и «слабых» территорий.

Материал и методы исследования

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые акты, определяющие основы пространственного развития РФ и ее регионов, размещенные на официальном портале информационно-правовой системы «ГАРАНТ», стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, размещенные на официальных сайтах министерств и ведомств субъектов РФ; данные Федеральной службы государственной статистики по социально-экономическим показателям по субъектам Российской Федерации и пр. База данных обработана с применением аналитического метода.

Результаты исследования и их обсуждение

Пространственное развитие страны (региона) – это развитие в определенных пространственных координатах. Это развитие (прогрессивное изменение) пространственной организации общества как встроенной в природную среду пространственной системы, сформированной пространственными проекциями экономической, социальной и духовной деятельности общества, взаимосвязанных и организованных между собой сетями управления и самоуправления [1].

Термин «пространственное развитие» прочно вошел в научный оборот относительно недавно, в 70-е годы прошлого века и сразу был «связан» с другим основополагающим понятием «стратегическое планирование», точнее «стратегическое пространственное планирование», поскольку любое стратегирование, по сути, всегда осуществляется в определенных пространственных координатах. Развитие территории возможно только в рамках строго очерченного экономического пространства и с этой точки зрения является пространственным.

Пространственную экономику целесообразно рассматривать как форму существования экономики в виде про-

странственно распределенных экономических агентов [1]. При этом пространственная экономика призвана дать ответ на ряд фундаментальных вопросов, касающихся наиболее полного удовлетворения потребностей экономических агентов при заданных ресурсах, а также особенностей характера их пространственного распределения.

Соответственно пространственная (территориальная) экономическая дифференциация – это не что иное как совокупность определенных факторов, имеющих субъективный и объективный характер и приводящих к территориальной неравномерности [2].

Современная пространственная (территориальная) организация российского общества (межрегиональный и внутрирегиональный уровни) требует неотложных мер по усилению и совершенствованию роли государства в ней. Региональная политика выравнивания себя исчерпала. Требуется единая схема пространственного развития страны в сочетании с инструментами бизнес-активности на основе приращения человеческого, социального капитала территорий и государственного регулирования стихийного реструктурирования пространства.

Однако тема настоящего исследования является несколько более узкой, нежели решение проблемы пространственного развития страны в целом. Мы все, граждане РФ, проживем отнюдь не в субъектах федерации, а в отдельных поселениях, степень разрыва в уровне социально-экономического развития между которыми внутри одного субъекта близки к разрывам между регионами, а в большинстве регионов существенно выше, что указывает на возникновение еще одной, не менее важной проблемы – пространственной организации на внутрирегиональном уровне.

При этом следует отметить, что снижение пространственного неравенства между регионами страны, внутри регионов страны (межмуниципальный уровень) не является самоцелью. Некоторая степень дифференциации может служить катализатором экономического развития, побуждая «слабых» подтягиваться до уровня «сильных», вызывая конкуренцию. Важно при этом, чтобы соблюдались «пороги» или пределы

межрегионального и внутрирегионального неравенства. Для измерения уровня межрегиональной (внутрирегиональной) дифференциации можно использовать, индексы Тейла, Джини, Гувера, коэффициент Ульимсона (к примеру, должен быть ниже 33%) и пр.

В свою очередь, излишняя «поляризация» пространства из-за развития «полюсов роста» («территорий роста»), концентрации в них экономической активности может иметь двоякие последствия. Это может привести к выравниванию уровней развития территорий за счет «подтягивания» «слабых» территорий до уровня «сильных», но может еще более увеличить разрыв. Научная мысль в лице ведущих ученых уже многие годы пытаются ответить на эти вопросы.

Следует обратить внимание, что основы исследований экономического пространства, как территории взаимодействия хозяйствующих в концепции абсолютных и относительных преимуществ субъектов А. Смита и Д. Рикардо [4, 5].

Позднее решить проблемы пространственной дифференциации пытались ученые в рамках так называемых «штандортных» теорий, главная цель которых заключалась в обосновании более выгодного расположения предприятий с точки зрения наименьших издержек и больших прибылей. Известны работы в этой области И.Г. фон Тюнена, В. Лаунхардта, А. Вебера, В. Кристаллера. Несомненный вклад в развитие пространственной экономики внес немецкий ученый А. Леш. Однако основателем региональной науки по праву считают У. Айзарда, обобщившего все ранее известные теории размещения.

Еще несколько позднее исследования в области пространственной экономики сместились в сторону неравномерности пространственного развития и способов ее устранения. Так, в рамках неокласического подхода (Дж. Бортс; Р. Солоу и Т. Сван, Мэнкью-Ромер-Уэйл, БарроСала-Мартин; Х. Зиберт; Р. Холл и Ч. Джонс) неравномерность регионального развития рассматривается как временное и нежелательное явление, которое должно со временем устраняться. Регионы должны сближаться в уровне социально-экономического развития.

В рамках кумулятивного подхода (Г. Мюрдаль, Ф. Перру, Ж.Р. Будевиль,

П. Потье, Х. Ричардсон, Т. Хагерstrand, П. Хаггетаб, Дж. Фридман) преимущество в развитии регионов отдается процессам, которые задают импульсы для их дальнейшего развития. Преимущества отдельных территорий достигаются за счет специализации и эффекта масштаба. При этом абсолютное выравнивание считается недостижимым и нежелательным явлением [6].

И, наконец, современные теории регионального роста и развития (Дж. Харрис, А. Пред, М. Фуджит, П. Кругман, Э. Венаблес; П. Ромер; Г. Мюрдаль и А. Хиршман, А. Гильберт и Дж. Гаглер и др.). Особо следует отметить модель П. Кругмана, в которой эффект масштаба, приводящий к возникновению агломерации, и наличие транспортных издержек, приводящей к дисперсии экономической деятельности, обуславливают некий баланс, который может изменяться.

Значительный интерес представляют исследования отечественных исследователей в области пространственной экономики. Это региональные исследования М.В. Ломоносова, Д.И. Менделеева, А.Н. Радищева, Д.И. Рихтера и др. Развитием их идей уже в советское время занимались такие видные ученые как: Е.Г. Амница, А.Г. Гранберг, В.М. Немчинов, Н.Н. Некрасов, Р.И. Шнипер и др.

Современные региональные теории более склоняются к необходимости использования в развитии теорий «полюсов роста», нежели выравнивания уровней их социально-экономического развития, что неизбежно ведет к снижению потенциала «сильных» территорий. Значительное количество исследований посвящено проблемам развития внутрирегионального пространства и оценке территориального неравенства между центрами регионального развития и периферией. В теориях различных авторов в качестве экономически наиболее сильных единиц пространства, которые в дальнейшем передают импульсы развития периферии, выступают центральные места, центры, полюсы, точки и оси роста, экономические ядра и т. д. Постулаты данных теорий вполне можно использовать и на региональном уровне, при объяснении межмуниципальных различий.

Теория полюсов роста получила свое развитие в трудах Ж. Будвиля и П. Потье, использовавшего понятие «ось развития»,

под которой понимался своего рода «коридор» между полюсами роста, обеспечивающий транспортную связь и получающий в этой связи импульс к развитию. Экономический рост, возникающий в полюсах роста благодаря диверсифицированности экономики, высокого уровня инфраструктуры, бизнеса, человеческого капитала распространяется затем на все экономическое пространство территории.

Особо следует отметить исследования в области пространственной организации хозяйственной деятельности, в том числе в контексте неравномерного пространственного развития Новосибирской (основатель А.Г. Гранберг) и Уральской школ региональной экономики (основатель Е.Г. Аминича).

Еще в 2004 г. академик А.Г. Гранберг писал об усилении межрегиональной дифференциации. Е.Г. Аминича доказывает несостоятельность политики выравнивания уровней социально-экономического развития регионов в современных условиях, определяя в качестве одного из главных принципов государственного воздействия на региональное развитие – выделение «полюсов роста», сфер приложения ограниченных финансовых ресурсов государства с целью дальнейшего распространения положительных импульсов от их развития на другие территории [7].

Недаром в Свердловской области имеется уникальный, передовой опыт формирования и реализации документов стратегического планирования развития территорий. Сформирована Единая методическая площадка (далее: Площадка) стратегического планирования, основной целью которой является создание методологии стратегического планирования на всех уровнях управления: федеральном, региональном и местном. Методики по формированию документов стратегического планирования, созданные на базе этой Площадки, основаны на основополагающем правиле: стратегию развития территории (пространственного развития) должны разрабатывать те кто живет, работает, управляет субъектом Российской Федерации, агломерацией, городом, чьи интересы связаны с жизнью на конкретной территории. «Стратегия – это «документ общественного согласия». «Стратегия формируется как научно обоснованный документ, балансирующий интересы вла-

сти, бизнеса и общественности и относительную равномерность и комплексность развития территорий» [8].

Как видно, здесь заложен один из ведущих принципов государственного регулирования развития территорий – баланс интересов власти, бизнеса и общественности. Причем данный принцип следует соблюдать на всех уровнях государственного влияния, поскольку в современных условиях особую актуальность приобретают не столько проблемы межрегиональной дифференциации, сколько внутрирегиональной, что во многом обусловлено опережающим развитием крупных городских агломераций и обострением межмуниципальных контрастов.

Государственное регулирование развития территорий для достижения эффективности, снижения межпространственной дифференциации должно основываться на четко проработанной теории и методологии. В то же время его содержательную сторону должны составлять только конкретные действия экономического, правового, административного, идеологического, социально-психологического характера. Понимаемое таким образом государственное регулирование следует считать конструктивно-содержательным выражением политики пространственного развития и одной из основных функций государственного управления.

Сегодня Россия столкнулась с вызовами, которые предъявляют новые требования по формированию экономического и социального порядка, способного модернизировать страну. Они формируют новую повестку дня: вопросы государственного регулирования необходимо рассматривать в контексте фундаментальных глобальных изменений не только экономического, но и социокультурного пространства [9].

Любое цивилизованное государство призвано обеспечить неограниченно продолжающееся функционирование общества и экономики на данной территории. Главной целью – при этом будет являться повышение уровня и качества жизни граждан, снижение уровня пространственной неравномерности. Но не за счет выравнивания отставания, а за счет «подтягивания» «слабых» территорий до уровня «сильных», поскольку высокая межрегиональная дифференциация

может привести к замедлению экономического роста, а низкая – к потере стимулов для регионов к развитию.

В 2008 г. Правительством РФ была принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», которая включала раздел «Региональное развитие». Основные задачи региональной политики несколько изменились и были более конкретными по формулировке:

- уменьшение межрегиональных диспропорций за счет бюджетного выравнивания и адресной социальной политики;
- стимулирование центров роста, обладающих конкурентными преимуществами; государственные инвестиции в инфраструктурные проекты;
- привлечение частного бизнеса в региональные проекты [10].

Некоторые задачи, точнее их элементы можно считать достигнутыми. Так, пространственное экономическое неравенство, рассчитанное по среднедушевому ВРП с помощью индекса Тейла, с 2005 г. снизилось на 20%. Пространственное социальное неравенство, рассчитанное по среднедушевым доходам населения на основе индекса Тейла, имеет меньшие масштабы, чем пространственное экономическое неравенство и снижается, начиная с 2000 г. [10].

В 2014 г. принят Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который предусматривал разработку Стратегии пространственного развития РФ (далее – Стратегия). В настоящее время Стратегия находится на стадии разработки в Министерстве экономического развития РФ. Разработан Проект Стратегии до 2030 г.

Новая глобальная цель пространственного развития России сформулирована как «значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций России в глобальной экономике с учетом сохранения и упрочения основ национальной безопасности страны в изменяющемся мире».

Вектор региональной политики охватывает следующие направления:

- совершенствование системы расселения;
- развитие инновационного потенциала территорий;

- развитие транспортной, энергетической, информационной инфраструктуры;
- развитие разных форм пространственной организации экономики (ОЭЗ, ТОР и т. п.);

- сбалансированное развитие региональных экономик;
- охрана окружающей среды региона;
- интеграция пространственных структур России в мировое экономическое пространство;
- совершенствование институциональной региональной среды [11].

Указом Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» закреплены концептуальные положения государственной региональной политики, которые пересекаются по основным позициям с проектом Стратегии. В данном Указе в качестве целей государственной политики регионального развития определены: обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Выделены приоритеты региональной политики:

- совершенствование инфраструктуры;
- привлечение частных инвесторов в региональные экономики;
- поощрение внутренней и внешней миграции;
- стимулирование развития экономического потенциала регионов;
- совершенствование системы государственного и муниципального управления.

Принятие Стратегии пространственного развития РФ до 2030 г. предполагает дальнейшее принятие Концепции пространственного развития РФ до 2030 г.

В настоящее время в соответствие с Федеральным законом от 28.07.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», вышеуказанными Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации, основными положениями Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации разработан проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Последующее принятие и реализация данных документов (Стратегии и Концепции пространственного развития РФ), безусловно, должны задать приоритеты пространственного развития страны и ее регионов. А также механизмы государственного регулирования, которые должны будут способствовать достижению означенных целей пространственного развития. Должна быть создана целостная система государственного стратегического планирования и регулирования, основанная на согласовании и гармонизации целого ряда стратегических документов на го-

ризонтальном и вертикальном уровнях публичного управления.

Выводы

Государственное регулирование пространственного развития России и ее регионов (межрегиональный и внутрирегиональный аспекты дифференциации) должно основываться на балансе общегосударственных, региональных и муниципальных интересов; принципе пространственной справедливости. Государство должно гарантировать своим гражданам, независимо от места их проживания повышение уровня и качества жизни населения через разработку и реализацию социальных стандартов жизни и жизнеобеспечения на всей территории страны. Данный подход, с одной стороны, позволит государству иметь четкие ориентиры в регулировании пространственного развития и обоснованный уровень бюджетных расходов. Будет гарантировать достойный уровень жизни во всех территориях страны и, как следствие, через народосбережение, способствовать динамичному пространственному развитию.

Библиографический список

1. Кузьмина Н.Л. Развитие локальных продовольственных рынков промышленно-аграрного региона в условиях межмуниципальной социально-экономической дифференциации: дис. ... канд. экон. наук. – 2017. – С. 14.
2. Кетова Н.П., Овчинников В.Н. Региональная экономика: универсальный учебный экономический словарь. – Ростов н/Д.: Феникс, 2006. – С. 247.
3. Полушкина Т.М. Развитие теории и методологии государственного регулирования аграрной сферы экономики: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева. – Саранск, 2010.
4. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Соцэкгиз, 1962.
5. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное: в 3 т. – М.: Госполитиздат, 1955. – 539 с.
6. Кузьмина Н.Л., Тонышева Л.Л. Трансформация пространственной организации экономической деятельности региона // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: материалы IX Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 19–21 апреля 2017 г. / Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Т. 2. – С. 24–26.
7. Анимича Е.Г. Новая парадигма и основные принципы регионального управления [Электронный ресурс]. – URL: <https://refdb.ru/look/1408613.html> (дата обращения: 25.03.2016).
8. Региональная экономика: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры: кол. моногр. / под ред. Я.П. Силина; отв. за вып. Н.Ю. Власова, Е.Б. Дворянкина; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2017. – С. 38–39.
9. Толстогузов О.В. Государственное регулирование экономики: от системного кризиса к институциональному инжинирингу // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: материалы IX Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 19–21 апреля 2017 г. / Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Т. 2. – С. 8–11.
10. Концепция стратегии пространственного развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru/view/0/>.
11. Маслихина В.Ю. Пространственное неравенство в России: социально-экономический ракурс: монография. – Йошкар-Ола: Поволжский государственный технологический университет, 2018. – С. 32–39.