Игумнов О.А.,
доцент кафедры
экономической теории и менеджмента,
кандидат педагогических наук, доцент,
ИСГО МПГУ,
Москва, Россия

Стратегическое планирование пространственного развития Российской Федерации: социально-ориентированный подход

Russian Federation spatial development strategic planning: socially oriented approach

Аннотация. В статье представлены результаты анализа стратегии и концепции планирования пространственного развития. Авторский подход заключается в обосновании необходимости расширения представлений о пространстве, перехода от его понимания как географического (физического) фактора к пониманию его социального характера.

Позиция автора основана на реляционном подходе к трактовке сущности пространства, что предполагает его анализ как пространства социального. Подобная транформация, по мнению автора, потребует изменения вектора целеполагания и совокупности индикаторов, прежде основывавшихся на экономическом анализе.

Проведённый анализ позволил автору сделать вывод о том, что в современных условиях социальная оиентированность пространственного развития РФ не исключает, а предполагает актуализацию планового подхода к решению проблемы. Предложено «досоциализировать» стратегию пространственного развития путеём изменения приоритетов векторов её развития.

Abstract. The article presents the strategy and concept of spatial development planning analysis results. The author's approach is to substantiate the need to expand ideas about space, to move from understanding it as geographical (physical) to understanding its social nature. The author's position is based on a relational approach to the space essence which implies its analysis as a social space. Such a transformation, according to the author, will require a change the goal-setting vector and a set of indicators previously based on economic analysis. The analysis allowed the author to conclude that in modern conditions the Russian Federation spatial development social orientation does not exclude but assumes the actualization of a planned approach to solving the problem. It is proposed to «dosocialize» (to increase the socialization degree) the spatial development strategy by changing the priorities of its development vectors.

Ключевые слова: пространственное развитие, социальное пространство, социально-экономическое развитие, социально ориентированный подход, стратегия, социальная политика.

Key words: spatial development, social space, socio-economic development, socially oriented approach, strategy, social policy.

С 2002 г. в качестве главного ориентира социально-экономической стратегии РФ принята концепция устойчивого развития. Особенность данной концепции состоит

в применении системного подхода к планированию общественного развития, в структуре которого экономическое развитие рассматривается в совокупности с другими системами и с учётом пространственных факторов развития.

Отметим, что пространственное развитие трактуется как более ёмкое понятие, чем развитие региональное и территориальное; оно предполагает выход за рамки доминирующих в практике управления традиционных концептуально-методологических подходов при разработке стратегических ориентиров и приоритетов.

Мировая теория и практика управления экономикой – это развивающаяся сфера управления, в рамках которой формируется новые типы организационных структур и форма функционирования бизнес-структур, что требует инновационных подходов к мониторингу, управлению процессами пространственного развития.

В отличие от либеральной доктрины управления социально-экономическими процессами, навязываемыми нашей стране извне и не требующими от лиц, принимающих управленческие решения на государственном уровне, ничего, кроме провозглашения лозунгов об экономическом росте и повышении уровня благосостояния населения, результативная реализация политики устойчивого социально-экономического развития невозможна без научно обоснованных решений, ответственного высокопрофессионального менеджмента на всех уровнях иерархии управления государством.

Длительное развитие рыночных отношений в зарубежных странах и опыт РФ в том отношении демонстрируют, что рыночный механизм – лишь одно из средств распределения среди потребителей (включая и утилизационные отрасли) природных ресурсов и продукции – как промежуточных продуктов, так и конечного продукта. Отметим, что указанные функции рыночный механизм реализует не без серьёзных социальных проблем, связанных со справедливостью распределения общественных благ. Частично реализуя данную функцию, рынок, вместе с тем, не способен ни к целеполаганию, ни к самонастройке на провозглашаемые политиками цели социально-экономического развития, не будучи дополнен осмысленной планомерной деятельностью на уровне социума.

Кроме того, реальный рынок давно не свободен от издержек (как экономических, так и социальных), и не способен обеспечить саморегуляцию производства и потребления в интересах большинства людей и общественного развития. По нашему мнению, дихотомия «рынок – план» отражает неадекватность экономический теорий, навязываемых обществам различных стран с целью реализации планов их неоколонизации в гибридных формах. Подобным стратегиям жизненно необходимо противопоставить систему государственного долгосрочного планирования и научно обоснованного пространственного развития РФ, обеспечивающую регуляцию рыночного механизма в целях общественного развития для повышения уровня его социальной ориентированности.

Исторический опыт развития мировой экономики показывает, что свободный рынок и рыночные отношения в чистом виде остались в прошлом, сейчас

господствуют крупные корпорации и транснациональные компании, рыночное поведение которых в большой степени, как отмечал Дж.К. Гелбрейт, определяют не акционеры, а менеджеры, главной целью которых стала не прибыль, а максимизация объёмов продаж [2]. Именно поэтому государство и должно взять на себя прогнозирование, стратегическое планирование, программирование и координацию основных процессов пространственного развития национальной экономики.

В одной из своих работ академик С.Ю. Глазьев подчёркивает, что решение указанной выше задачи требует кардинального усложнения экономической политики и повышения эффективности как государственного управления, так и деятельности частных предприятий, в основе которого лежит сочетание прогнозирования, стратегического планирования, национального программирования, рыночной самоорганизации, государственного контроля за банковской системой и свободного предпринимательства, государственной собственности на объекты инфраструктуры, национальных предприятий в конкурентных секторах экономики, отвечающих за достижение плановых показателей [9].

Данный подход находит своё отражение и в оценках зарубежных специалистов. В этом отношении следует признать правоту профессора Сабуро Окито, одного из творцов японского экономического «чуда», утверждавшего, что «часто можно слышать, что провозглашённый в них (бывшем СССР и странах Восточной Европы – **О.И.**) переход к рыночным механизмам является убедительным доказательством превосходства рыночно ориентированной экономики над централизованно планируемой. Я полагаю, что это заблуждение… Проблема состоит в том, чтобы соединить, согласовать, объединить в едином механизме начала этих двух систем, найти эффективный путь комбинирования рыночных механизмов и государственного планирования и регулирования» [10].

Решение задачи, о которой писал С. Окито, изначально требует, с одной стороны, разграничения вектора целей производства, и, с другой стороны, – собственных «шумов» социально-экономической системы и «помех», наводимых в ней извне по недомыслию либо по злому умыслу. Нужно понять, достижение каких целей полезно для общественного развития, а какие цели способны нанести вред.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия) как системный и актуальный ответ на современные вызовы социально-экономической и технологической неустойчивости утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. При этом Стратегия разработана и принята на пять лет позже Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и по срокам достижения базовых показателей не согласована, например, с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года (и далее, после переноса сроков их реализации, до 2030 года), определёнными указом Президента России от 07.05.2018 г. № 204, «Прогнозом социально-экономического

развития Российской Федерации на период до 2036 года» и «Бюджетным прогнозом Российской Федерации на период до 2036 года».

Обращает на себя внимание закреплённое в Стратегии требование о разработке стратегии и долгосрочного и среднесрочного социально-экономического развития для каждого муниципального образования при отсутствии положения о разработке аналогичных документов по отраслям национальной экономики и несогласованности документов федерального и регионального уровня стратегического развития. Указанные управленческие несуразности являются следствием отсутствия регламентов разработки стратегических документов, а также недоработанностью механизмов реализации долгосрочной экономической программы, которая бы определяла характер и функции институтов управления, призванных её выполнять.

В настоящее время в условиях фактической экономической войны, объявленной агрегированным Западом в связи с изменением расстановки сил в мировом политическом и экономическом пространствах и связанными с этим процессом глобальных изменений, пространственное развитие РФ актуализировано указанными факторами. Дополнительным фактором планирования пространственного развития РФ выступает и расширение её пространства в географическом смысле в связи с присоединением новых территорий осенью 2022 года, требующее их интеграции в российское экономическое, правовое и социальное пространство.

Указанные обстоятельства вполне «укладываются» в концепцию пространственного развития РФ, целью которого определено устойчивое и сбалансированное пространственное развитие, направленное на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического и технологического роста, что отражает ключевые направления социально-экономического развития РФ.

Вместе с тем анализ пространственного развития РФ позволяет выделить противоположные тенденции в процессах балансировки межрегиональной социально-экономической дифференциации. Кроме того, сложилась совокупность новых факторов, не способствующих фасилитации реализации процессов пространственного развития в силу:

- их отрицательного влияния на устоявшееся распределение населения на национальном экономическом пространстве;
- привнесения дополнительной диспропорциональности в пространственную демографическую и производственную территориальную организацию экономики страны;
- усиления межрегиональной и межотраслевой асимметрии занятости в экономике, в частности, уменьшения занятых в ориентированных на перспективу производствах (высокотехнологичных, ориентированных на реальное импортозамещение и формирование технологического суверенитета).

Значимой проблемой пространственного развития РФ являются сложившиеся региональные диспропорции в качестве жизни граждан. Существенная

территориальная дифференциация отмечается в уровне оплате труда, уровне занятости и уровне жизни населения. Указанные факторы неоднородности связаны со значительной разнохарактерностью в социально-экономическом развитии регионов, проявляющейся в условиях жизни, обусловленных географическими и климатическими факторами, а также в разнообразии и специфики социально-демографических характеристик населения.

Совокупность данных факторов определяет необходимость сглаживания диспропорций в социально-экономическом развития регионов, потребность в совершенствовании территориальной структуры хозяйства, обеспечении занятости населения, более активной реализации программ социальной поддержки населения, формировании новых социальных программ.

Отметим, что многообразие факторов пространственного развития РФ соответствует реляционной концепции пространства, которая, в отличие от субстанциальной концепции, трактует пространство не как самостоятельную сущность, неизменный и тождественный себе объект, а как совокупность взаимоотношений между действующими в нём субъектами, всецело от них зависит и определяется их действиями. В указанной коннотации содержание понятия «пространство» близко понятию «среда»: «окружая» материальные объекты, воздействуя на них, пространство испытывает их влияние. Таким образом, понимание пространства в рамках реляционного подхода предполагает, что это форма бытия материи, характеризующая её свойства: протяжённость, структуру, параметры взаимодействия её элементов [8, с. 51-64].

Теоретически ценно отметить, что указанные свойства пространства проявляют своё действие не только в географическом и экономическом аспектах, но и в социальном пространстве, что актуализирует проблему социальной ориентации пространственного развития.

Впервые идею о возможности и необходимости представления всего многообразия происходящих в обществе процессов и явлений в особом, социальном пространстве высказал в 20-е гг. XX в. П. Сорокин. По его мнению, особенность этого вида пространства заключается в его принципиальном отличии от геометрического (физического, географического) пространства. Это пространство представляет собой совокупность социальных отношений (связей), в которые любой индивид вступает с другими индивидами, социальными группами и социумом в целом. Социальные координаты такого пространства задаются социальными группами, а социальное положение проявляется в совокупности социальных связей со всеми группами, отображая народонаселение, а не статусы [6, с. 297-299].

В работе «Социальная стратификация и мобильность» П. Сорокин определяет пространство как «народонаселение Земли» [6, с. 295-425], но важнее другое его определение в контексте идеи социального пространства, понимаемое им как «социальное положение, совокупность связей его [индивида] со всеми группами населения, внутри каждой из этих групп, то есть с её членами» [6, с. 298-299]. В данном случае речь идёт о пространстве как о порядке социальных позиций.

В работах П. Бурдье [1] понятие «социальное пространство» используется для обозначения абстрактного пространства, которое создаётся ансамблем подпространств, или полей, возникающих в процессах структурирования неравного распределения отдельных видов капитала. С этой точки зрения пространство (в том числе физическое), в котором обитает человек, является социально обозначенным и сконструированным; это, по сути, социальная структура в объективированном состоянии, объективация прошлых и настоящих социальных отношений.

Географическое и социальное пространства никогда не совпадают полностью, однако, как отмечает П. Бурдье, эффекты, характерные для первого, например, выделение центра и периферии, можно определить как дистанцию в социальном пространстве, поскольку это связано с различием в распределении различных видов капитала. Кроме того, П. Бурдье описывает пространство и как статусную структуру, подчёркивая, что любое общество неизбежно иерархизировано, что приводит к отражению в физическом пространстве: «социальное пространство – не физическое пространство, но оно стремится реализоваться в нём более или менее полно и точно» [1, с. 49-64].

Общество, понимаемое как развивающееся социоприродное единство, исторически вырабатывает и обновляет регуляторы отношений. Изменение социального пространства как одной из сторон их жизни выступает предметом деятельности множества людей. Эта деятельность может быть различной по содержанию, реализовываться в различных формах и с разным уровнем организации, но при этом она всегда направлена на достижение осознаваемых целей.

Приведённые выше рассуждения позволяют сделать вывод о том, что любое планирование пространственного развития имеет смысл только с учётом его социальной компоненты, предполагающей включение социального пространства в указанный процесс. Иными словами, человек существует и взаимодействует в пространстве, а пространство включает человека как неотъемлемый компонент их сосуществования и развития.

С точки зрения социологического подхода понимание пространства как социального явления и с позиций стратегического подхода, пространственное развитие – это реализация стратегического плана действий по обеспечению положительной динамики социально-экономического развития территории. Стратегическое планирование пространственного развития любой страны с учётом его социально ориентированного вектора основано на чётко сформулированной цели и индикаторов её достижения.

Так, анализ стратегий социально-экономического развития зарубежных стран показал, что в качестве индикаторов результативности они включают показатели качества жизни, уровня неравенства, ощущение счастья, уровень инноваций, развитие человеческого капитала, а также альтернативные валовому продукту интегральные индикаторы, например, индекс «истинного развития» [12], широко используемый, в частности, в США и Новой Зеландии.

Отметим, что выбор индикаторов отражает понимание желаемого «прогрессивного» состояния в будущем, причем положительная динамика внутреннего валового продукта на душу населения в зарубежных странах уже не отождествляется с социально-экономическим прогрессом.

Так, в исследовании по проблемам измерения истинного прогресса его авторы указывают, что «стандартные экономические показатели, такие, как валовой внутренний продукт (ВВП), полезны для измерения только одного ограниченного аспекта экономики – рыночной экономической активности, но ВВП ошибочно используется в качестве обобщённого показателя благосостояния» [11, p. 57].

В известной работе по проблемам эффективности экономики и социального прогресса Дж. Стиглиц, А. Сен и Ж.-П. Фитусси отмечают: «то, что мы измеряем, влияет на то, что мы делаем. Если у нас неправильная система показателей, мы стремимся не к тем вещам. Стараясь увеличить ВВП, мы рискуем в итоге получить общество, в котором граждане живут хуже. … Ещё хуже путать улучшение в измерении благосостояния с улучшением самого благосостояния» [7, с. 21].

По сути дела, речь идёт о развитии без качественной динамики, «развитии ради развития», в социальном смысле – «пустой» активности, имитации деятельности по развитию и улучшению, ведущей в тупик (см. рис.). Данный вывод позволяет в очередной раз обратиться к теоретической проблеме взаимодействия экономического и социального, в частности, первичности каждого из компонентов, решение которой определяет и ответ на вопрос: экономика для человека или человек для экономики?

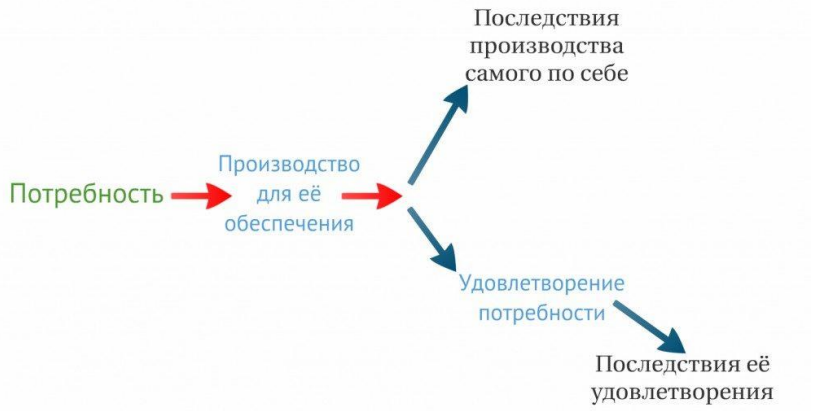

Рисунок. Векторы экономического развития
(«экономика ради экономики» и «экономика для человека») [10]

Ответ на данный вопрос, очевидно, будет обусловлен теоретической позицией. В нашем понимании этот вопрос (а, по сути, дихотомия) предполагает диалектическое понимание связи частей дихотомии при признании примата социального (человека) в экономическом. При этом мы исключаем категоричность и абсолютизацию социального по отношению к экономическому (анализ подобного подхода содержится в ряде наших публикаций [3; 4; 5].

Социальная ориентация пространственного развития находит отражение в ориентирах стратегического планирования социальной сферы в РФ, которые традиционно, в соответствии со сложившейся практикой, основывается на положениях федерального законодательства, определяющего рамочные требования и индикаторы, а реализуется на уровне субъектов федерации. При этом региональная социальная политика и система мер по управлению функционированием социальной сферы направлены на устойчивое социальное развитие региона, которое на системном уровне призвано обеспечить устойчивость социального развития государства.

С началом реализации приоритетных национальных проектов и активизации системы стратегического планирования с горизонтом в 10-12 лет появилась возможность повышения результативности государственного управления, его социальной направленности, обеспечения формирования институциональных и экономических условий, позволяющих регионам выйти на новый уровень социально-экономического развития. Это также даёт возможность определить основные направления и этапы действий, выбрать системные подходы, механизмы и предпринять реальные шаги к построению долговременной государственной политики в социальной сфере с учётом пространственного компонента.

Вместе с тем система стратегического планирования пространственного развития не предполагает возможности улучшения будущего путем развития существующих тенденций. Более того, она исходит из постулата, что ***будущее не обязательно будет лучше, но оно будет другим.*** В отличие от управления функционированием, когда объект управления задан и некоторое время полагается неизменным, управление развитием социальной сферы требует периодического переопределения объекта в условиях существенной дифференциации уровня развития социальной сферы регионов.

Таким образом, в отличие от планирования «от достигнутого» стратегическое планирование пространственного развития осуществляется по принципу ***«из будущего в настоящее»***, ориентируется не на существующие тренды деятельности и темпы прироста достигнутого, «что есть», а на перспективу достижения тех целей, которые имеют долгосрочный (а иногда и амбициозный) характер («что будет»).

В Российской Федерации стратегическое планирование в настоящее время основано на положении Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и разработанной на его основе Концепции Стратегии пространственного развития РФ.

Особенности Концепции пространственного развития РФ заключаются в:

- отказе от модели рыночной организации пространства (в том числе путем ориентации лишь на поддержку регионов-локомотивов экономического роста), базирующейся на теории поляризованного развития;
- артикуляции принципиальной позиции: огромное пространство России – это не бремя для неё, а колоссальное конкурентное преимущество;

- аргументации основных вызовов и угроз, с которыми сопряжено пространственное развитие Российской Федерации в прогнозном периоде: а) центростремительный вектор развития; б) гипертрофированное усиление экономической и политической значимости столичных городов (городов-центров); в) аномальные межрегиональные диспаритеты; г) геополитическая значимость развития приграничных территорий; д) слабая инфраструктурная обустроенность российского экономического пространства; е) институциональные дефекты («невключённость» пространственного аспекта в российское законодательство);

Существенным результатом пространственного развития Российской Федерации за последние десятилетия стало значительное сжатие («уплотнение») её экономического пространства, в частности, существенное повышение плотности экономической деятельности на ограниченной территории макрозоны «Центр и Северо-Запад России», занимающей только 5% всей территории страны, где при этом сосредоточено свыше одной трети всего населения, занятого в отраслях экономики, и производится более 42% суммарного по всем регионам РФ валового регионального продукта. Включение новых регионов в состав РФ, по нашему мнению, создаст условия для «разрежения» экономического пространства РФ и изменит «ландшафт» социального пространства как части «русского мира».

Важно, что в Концепции, впервые на уровне стратегического планирования рассмотрены факторы «второй природы» (агломерационные эффекты, инфраструктура, человеческий и инновационный капитал, институты), которые чаще всего игнорируются при анализе тенденций пространственного развития Российской Федерации.

Кроме того, введён принцип «пространственной справедливости», поддержана ориентация на повышение степени интегрированности (связности) и сбалансированности пространства Российской Федерации на основе интенсификации межрегиональных связей и сокращение межрегиональной (и внутрирегиональной) социально-экономической дифференциации, на повышение конкурентоспособности российских регионов за счёт их инновационной модернизации. Декларирован «универсальный» и «пространственно нейтральный» принципы экономической политики.

В качестве основных вызовов для пространственного развития указываются макроэкономические проблемы: возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население при низкой производительности труда, значительная доля малопроизводительных и низкотехнологичных секторов в структуре экономики страны. При этом главная проблема пространственного развития России, состоящая в росте межрегиональных и внутрирегиональных различий в показателях экономического и социального развития, не упоминается. Не учтены новые тренды, вызовы и угрозы (например, возникновение «цифрового неравенства»). В качестве доминирующей указана задача более эффективного освоения средств на реализацию стратегии лишь через развитие городских

агломераций при полном игнорировании задач обеспечения социальной справедливости и поддержки человеческого потенциала российского общества.

Анализ Стратегии и Концепции показал, что предложенные меры по планированию пространственного развития РФ в стратегическом аспекте нуждаются в дополнительной «социализации», повышении уровня социальной ориентированности и, фактически, в управленческом обеспечении реализации положений Конституции РФ о социальном характере российского государства, приоритизации проблем социального развития, повышении уровня «социальности» на основе индикаторов развития человеческого и социального капиталов страны, что будет способствовать качественной трансформации социальной сферы РФ, прежде всего, в части социальных отношений. Иными словами, стратегия пространственного развития РФ необходимо «досоциализировать», изменив приоритетность векторов его развития.

Список использованных источников

1. Бурдье П. Физическое и социальное пространства // Социология социального пространства. – М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007. – 288 с.
2. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. М. – СПб.: Изд-во «Транзит-Книга», 2004. – 602 с.
3. Игумнов О.А. «Капитализация» социального капитала организации как ресурса управления: социологические аспекты // Прорывные научные исследования: проблемы, пределы и возможности: сборник статей Международной научно–практической конференции (г. Казань, РФ, 2 февраля 2023 г.). – Уфа: Omega science, 2023. – 218 с. – С. 182-191. DOI: https://doi.org/10.18411/doicode-2023.116.
4. Игумнов О.А. К вопросу об «экономизации» концепта «социальный капитал организации»: социально-управленческий аспект // Современные исследования высшей школы-2023 : сборник статей Международной научно-практической конференции (7 февраля 2023 г.). – Петрозаводск : МЦНП «Новая наука», 2023. – 85 с. : ил. – Коллектив авторов. – С. 59-67. DOI: https://doi.org/10.18411/doicode-2023.146.
5. Игумнов О.А. Экономический империализм в исследовании социального капитала: проблема междисциплинарного взаимодействия // Теоретические и практические основы научного прогресса в современном обществе: сборник статей Международной научно-практической конференции (12 января 2023 г., г. Уфа) / в 4 ч. Ч. 4. – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2023. – 166 с. – С. 109-119. DOI: https://doi.org/10.18411/doicode-2023.148.
6. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. – М., 1992. – 542 с.
7. Стиглиц Дж., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь. Почему ВВП не имеет значения? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и

социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнаревой; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. – 216 с.
8. Суворова А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. – 2019. – Т. 20. – № 3. – С. 51-64.
9. Глазьев С.Ю. О глубинных причинах нарастающего хаоса и мерах преодоления экономического кризиса. 16 апреля 2020 года. https://karaulovlife.ru/news/doklad-akademika-glazeva-o-glubinnyh-prichinah/10312[1] (дата обращения: 18.11.2022).
10. Пространственное развитие России: устойчиво, комплексно и эффективно / Режим доступа: https://inance.ru/2018/03/prostranstvennoe-razvitie-rossii/ (дата обращения: 29.11.2022).
11. Kubiszewski I., Costanza R., Franco C., Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress // Ecological Economics. – 2013. – № 93. – p. 57-68.
12. Talberth J., Cobb C., Slattery N. The Genuine Progress Indicator 2006: A Tool for Sustainable Development. – Oakland: Redefining Progress, 2006. – 33 p.

[1]Информационный ресурс принадлежит лицу, внесённому в реестр иностранных агентов (решение Министерства юстиции РФ от 30.06.2023)