

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2021, № 4 (112), с. 3–26

Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибышин

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ КАК РЕЗУЛЬТАТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАУКИ И ВЛАСТИ

Группой экспертов изучен и кодифицирован массив 160 научных статей, опубликованных на русском языке в 2015–2020 гг., которые содержат упоминание Стратегии пространственного развития России (СПР). Каждая статья отнесена экспертом к одной из четырех групп: 1) содержащая предложения к СПР (23% статей); 2) содержащая критику и предложения к СПР (19%); 3) содержащая только критику СПР (18%); 4) нейтральная или хвалебная (40%). Выявлено 22 тематических сюжета, встречающихся в статьях и относящихся к смысловому ядру СПР. По каждой статье составлен вектор цифровых кодов, характеризующих наличие сюжета (код 0) и степень критичности автора статьи по отношению к трактовке данного сюжета в СПР: от 1 (полная поддержка) до 5 (резкое неприятие).

Чаще всего рассматривались следующие сюжеты: 1) необходимость СПР как документа государственного планирования; требования к его разработке по форме, содержанию и периоду действия (90 статей); 2) цели стратегии, сроки выполнения, ресурсы для реализации (45); 3) макрорегионы и принципы их выделения (44); 4) агломерации и адекватность их выделения (43); 5) перспективная эффективная специализация регионов (43); 6) инструменты и механизмы реализации стратегии (35). По всем сюжетам количество критических высказываний существенно выше количества нейтральных или позитивных упоминаний. Наибольшее неприятие встретили такие сюжеты: принципы определения приоритетов; количественные индикаторы реализации стратегии; институциональные условия реализации; геостратегические территории; периферийные и деградирующие территории; региональные диспропорции.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития; пространственное развитие; региональная политика; стратегическое планирование, контент-анализ

Для цитирования: Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 4 (112). – С. 3–26. DOI: 10.15372/REG20210401.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Исследователи, работающие в сфере общественных наук, как правило, считают своей миссией прямо или косвенно содействовать развитию общества. Кто-то выявляет и фиксирует в публикациях закономерности общественных процессов, предполагая, что этими сведениями смогут воспользоваться политики или чиновники. Кто-то совмещает исследовательскую деятельность с политическим или управленческим консультированием, составляет записки, напрямую адресованные власти, или участвует в разработке управленческих документов по приглашению власти. Нередко люди с опытом научных исследований оказываются внутри органов власти и могут, казалось бы, проводить «научно обоснованную» политику. Однако опыт пребывания на «научной кухне» часто, напротив, способствует критическому восприятию рекомендаций, исходящих от академических ученых, – слишком велик разброс мнений по любому вопросу, слишком жесткие допущения/упрощения закладываются в математические модели, описывающие реальность, чтобы опираться на полученные выводы. Налицо так называемый «кризис экспертизы», который ярко проявился в начале пандемии коронавируса, когда политики получали от ученых взаимоисключающие рекомендации. Ответственному представителю власти всегда приходится выбирать, и он скорее прислушается к той научной школе, из которой сам вышел.

Примем за аксиому, что решения по управлению общественными процессами будут тем эффективнее, чем в большей мере они «научно обоснованы», т.е. учитывают современные представления социаль-

ных наук и мнения исследователей, профессионально изучающих общественные процессы в рамках академических или образовательных структур.

Насколько в современной России решения, зафиксированные в документах власти, отражают мнения ученых? Будем искать ответ на этот вопрос на примере Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года* (далее – СПР), разработка которой, по мнению В.Н. Лексина, – «одно из самых парадоксальных, и в то же время характерных явлений государственно-управленческой действительности нашего времени» [13, с. 114]. Длительная и драматичная история рождения этого документа отразила ряд важных черт в отношениях науки и власти.

СПР могла бы стать квинтэссенцией консенсуса научных взглядов на то, с помощью каких инструментов надо управлять пространственным развитием России и в каком направлении следует на него влиять. Для этого нужно, чтобы соблюдались «всего лишь» два условия: 1) наличие зафиксированного единого мнения ученых; 2) наличие механизма адекватной трансляции этого единого мнения на уровень принятия административных решений.

Проблемы возникают с выполнением каждого из условий. Наука, казалось бы, заблаговременно подготовилась к формулированию позиции. Российская академия наук реализовала три программы фундаментальных исследований Президиума РАН: «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (2012–2014 гг.), «Пространственное развитие России в XXI веке: природа, общество и их взаимодействие» (2015–2017 гг.), «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов» (2018–2019 гг.) [23]. Однако единства мнений не возникло, что, впрочем, естественно. По-прежнему по принципиальным вопросам пространственного развития страны в научной среде существуют разногласия: есть сторон-

* См.: *Стратегия* пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-п. – URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>.

ники концентрации и деконцентрации, выравнивания и неравномерности, экономической эффективности и социальной справедливости, централизации и децентрализации. Причем у каждой группы находятся вполне убедительные аргументы. Широкая дискуссия могла бы выявить лишь преобладающее, но не единое мнение. И власти приходится делать выбор, ориентируясь на свои приоритеты и прислушиваясь к тем ученым, которые оказываются ближе – по должности, убедительности риторики, умению понять глубинные желания руководства или другим причинам.

При этом мы понимаем, что и политики, и ученые не всегда руководствуются соображениями общественного блага, часть ученых политически ангажированы. Но эти аспекты оставим специалистам по философии, социологии и экономике науки, использующим, в частности, концепты поработанного разума и раболепствующего разума (см., например, [14]).

Основные вопросы нашего прагматического исследования:

- позицию власти или науки фиксирует СПР?
- какие мнения ученых адекватно отражены в тексте СПР, а что в СПР противоречит представлениям многих ученых?

ИЗУЧЕННОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

Как только необходимость СПР в качестве документа стратегического планирования была в 2014 г. закреплена в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ), началась дискуссия о подходах к ее разработке и о содержании будущего документа. Проблематика, связанная с разработкой СПР, стала существенной частью исследовательской и публикационной повестки у российских географов, регионалистов, специалистов по территориальному и стратегическому планированию. Пристальное и ревнивое внимание к процессу разработки и содержанию СПР проявили многие ученые и организации, осветившие перипетии создания документа.

В статье ученых Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, получавших для экспертизы проме-

жуточные версии СПР, показана эволюция концептуальных основ СПР, приведшая к тому, что «в ходе разработки стратегии произошло кардинальное изменение ее приоритетов, направленности, механизмов реализации» [9, с. 264]. Разработка СПР начиналась с попытки активизировать ученых и консолидировать экспертные мнения. В 2016 г. была создана Межведомственная рабочая группа, в которую вошло больше сотни специалистов. Осенью 2016 г. на рассмотрение научного сообщества была вынесена подробная Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2030 года, получившая в целом одобрительные отзывы. Затем эта версия была вдвое сокращена и из нее исчезли многие важные тезисы. А 22 мая 2017 г. решением заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака была утверждена Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2025 года. В этом документе на восьми страницах были изложены позиции, которые значительная часть профессиональных ученых сочли не вполне разумными. Но после утверждения на уровне правительства России разработчики уже не могли отходить от властных установок, получивших в конце 2017 г. дополнительную конкретизацию в официальном документе Структура Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (13 с.).

Н.Н. Михеева констатировала в 2018 г.: «Научной общественностью высказан целый ряд предложений, содержащих конструктивные идеи разработки СПР, был подготовлен проект концепции СПР, учитывающий различные позиции экспертов, участвовавших в его обсуждении. Однако утвержденная Концепция стратегии пространственного развития показывает, что все эти предложения пока не услышаны властью» [18, с. 175].

В итоге в подготовке финального варианта СПР участвовала узкая группа экспертов, вынужденная действовать в жестких рамках. Об этом рассказывает Н.В. Зубаревич: «Если кратко суммировать: все хорошее в СПР сделано экспертами, все сомнительные решения – на совести властей высокого уровня, курировавших разработку» [7, с. 137]; «Самая спорная часть СПР – прописанная для каждого региона “эффективная экономическая специализация”. Разработка эффективных экономических специализаций была навязана экспертам свер-

ху, кураторами СПР очень высокого уровня» [7, с. 143]; «В предложенных обстоятельствах эксперты СПР сделали свою работу хорошо и смягчили негативные последствия навязанных административных решений» [7, с. 144].

Такая ситуация, по мнению В.Н. Лексина, является скорее правилом: «...Разработка любых стратегических документов, и особенно Стратегии пространственного развития страны, требует долговременной, целенаправленной и квалифицированной работы большого коллектива ученых и практиков... Но научное и экспертное сообщество России до сих пор не стимулировано и не консолидировано для выполнения этой работы, и она традиционно поручается на неоправданно короткий срок узкому кругу разработчиков» [12, с. 26].

Агрегированно можно выделить следующие этапы создания СПР:

2015–2016 гг. – формирование концепции СПР с привлечением к обсуждению широких экспертных кругов (в этот период в Минэкономразвития России разработкой руководила Е.С. Чугуевская [22]). Содержательно данный этап отражен в монографии [5];

2017 г. – вмешательство «кураторов СПР высокого уровня» и появление жестких установок относительно структуры и содержания СПР. В частности, это требования определить «эффективные специализации» для каждого региона, выделить макрорегионы, акцентировать развитие агломераций;

2018 г. – публичные обсуждения Справочных материалов о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации; работа над итоговым текстом небольшой группы экспертов, выполнявших властные установки (по возможности смягчая последствия наиболее одиозных указаний власти).

При этом на содержание документов помимо властных установок влияли взгляды привлеченных экспертов, состав которых за эти годы менялся. А как справедливо отмечает Л.В. Мельникова, «из логики разных научных школ могут быть выведены противоположные рекомендации в области региональной политики» [15, с. 76]. СПР на начальном и конечном этапах разработки – разные тексты, что надо учитывать, анализируя отклики на ту или иную ее версию.

К работе над СПР за несколько лет были привлечены в разных формах сотни специалистов, которые готовили обширный аналитический материал, писали замечания и экспертные заключения на промежуточные варианты, направляли предложения. Итоговый документ оказался относительно кратким, концентрирующимся на небольшом количестве тем, и, конечно, не мог устроить всех. Стратегия зафиксировала курс на пространственное развитие с опорой на сеть крупных и крупнейших агломераций, определила перечень рекомендуемых конкретных экономических специализаций для каждого субъекта Федерации, ввела в повестку так называемые геостратегические территории.

В настоящем исследовании мы не видим необходимости повторять глубокий и всесторонний анализ содержания СПР, в котором приняли участие такие признанные специалисты, как Е.М. Бухвальд [2–4; 8], Н.В. Зубаревич [6; 7], В.Н. Лексин [12; 13], П.А. Минакир [16; 17], Н.Н. Михеева [18], О.В. Кузнецова [10; 11], В.Е. Селиверстов [9; 19], и будем избегать собственных оценок. Наши задачи скромнее: 1) охарактеризовать массовую реакцию ученых на СПР; 2) оценить степень принятия или непринятия отдельных положений СПР научным сообществом; 3) выявить наиболее спорные, по общему мнению, положения СПР.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Ученые выражают свое отношение к документам планирования в статьях в научных журналах, докладах на конференциях, интервью для СМИ, рецензиях и экспертных заключениях. Мы выбрали для анализа только русскоязычные статьи в научных журналах (с небольшими дополнениями – например, экспертные интервью СМИ).

Основной источник информации – Научная электронная библиотека e-library. В ней были найдены статьи, в тексте которых содержится словосочетание «стратегия пространственного развития России» с учетом морфологии. Дополнительный поиск средствами Яндекса выявил статьи на ресурсе cyberleninka.ru, а также несколько содержательных экспертных мнений, опубликованных в СМИ. По-

нятно, что такой способ поиска не позволяет быть уверенным, что найдены абсолютно все статьи. Так, статья Н.В. Зубаревич [6] не вошла в изучаемый массив, поскольку не содержала полного словосочетания, хотя посвящена именно принципам создания СПР. При этом в итоговом массиве оказались и статьи, где СПР упоминалась лишь мельком, которые можно было бы и игнорировать. Тем не менее полагаем, что подавляющая часть релевантных публикаций попала в изучаемый массив.

Для фиксации результатов изучения текстов была разработана методика, сформирована и обучена экспертная группа из трех студентов Санкт-Петербургского кампуса НИУ ВШЭ (А.М. Семенова, И.В. Сорокина, В.О. Швецова), проходивших преддипломную практику в МЦСЭИ «Леонтьевский центр» под руководством авторов статьи.

На пилотном этапе исследования после изучения 15 наиболее цитируемых статей и совмещения их содержания со смысловым ядром утвержденного текста СПР был выявлен набор сюжетов (тем) СПР, обсуждаемых в научных публикациях. Этот набор далее уточнялся и стал основой рубрикатора, используемого для фиксации результатов изучения статьи. Эксперт, изучая статью, распределял ее содержание по рубрикам, кратко формулировал выявленное мнение автора статьи по каждой рубрике, подкрепляя его характерными цитатами. И проставлял цифровой код выявленного отношения автора статьи к тому или иному сюжету СПР по шкале от 0 до 5: 0 – сюжет в статье не рассматривается; 1 – сюжет рассматривается и напрямую одобряется; 2–5 – сюжет рассматривается и критикуется с разной степенью жесткости и подробности.

Кроме того, эксперт давал интегральную характеристику статьи по четырем градациям: 1) содержащая предложения к СПР (для статей, принятых к печати до утверждения СПР); 2) содержащая критику и предложения по существу СПР; 3) содержащая только критику СПР без предложений; 4) нейтральная или хвалебная.

В отчете эксперта по каждой статье фиксировались: паспортная часть (автор, название, выходные данные); содержательная характеристика отношения автора к каждому из сюжетов СПР и вектор цифровых кодов, оценивающих данное отношение; интегральная ха-

рактеристика статьи. Каждый эксперт прочитал и описал 50–60 статей. На еженедельных совещаниях экспертной группы обсуждались промежуточные результаты, что позволило унифицировать систему оценок экспертов. Закодированные результаты описания статей были сведены в таблицу и обрабатывались в Excel.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

В изучаемый массив вошло 160 статей, опубликованных в 109 изданиях (журналы, сборники, материалы конференций и т.д.) в 2015–2020 гг., при этом 111 статей были опубликованы в 60 журналах, имеющих импакт-фактор выше 0,5 или опубликовавших более одной статьи на соответствующую тему.

В написании изучаемых статей участвовали 186 авторов. Две и более статей написали 29 авторов, в их числе Е.М. Бухвальд (16 статей), В.И. Блануца (7), А.В. Кольчугина (6), В.Н. Лексин (4), О.В. Кузнецова (4). Оговоримся, что в дальнейшем анализе не использовались данные о весомости мнения того или иного автора, хотя в принципе это было бы возможно с помощью учета импакт-фактора автора и импакт-фактора журнала.

До принятия СПР опубликовано 45 статей, из них 80% носили критический характер. Большая часть статей (72%) опубликована после утверждения СПР. Эти статьи распределились следующим образом: содержащие критику СПР – 29, содержащие критику СПР и предложения – 31, к нейтральным или хвалебным отнесены 55 статей (табл. 1).

Привлекает внимание высокий процент (40%) статей, маркированных как «нейтральная или хвалебная». Часть из них действительно «пустышки»: авторы находят повод для публикации в том, чтобы отметить и приветствовать появление важного государственного документа, пересказывая его содержание. Часть имеют научную ценность, но вне прямой связи с СПР, которая фигурирует в тексте лишь как элемент контекста для рассмотрения основного предмета статьи. И примерно такова же доля статей (42%), в которых эксперты обнаружили конструктивные предложения по существу СПР.

Таблица 1

**Распределение изученных 160 статей по годам публикации
и интегральной характеристике**

Характеристика статьи	Год публикации						Всего
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Содержащая предложения к СПР (для статей, принятых к печати до утверждения СПР)	1	1	5	29	0	0	36
Содержащая критику и предложения по существу СПР	0	0	0	0	21	10	31
Содержащая критику СПР	0	0	0	0	16	13	29
Нейтральная или хвалебная	0	1	4	4	31	24	64
<i>Всего</i>	1	2	9	33	68	47	160

Первая и единственная в 2015 г. (из попавших в массив) – статья В.А. Щитинского. В ней автор выражает надежду, что принятие 172-ФЗ позволит повысить эффективность пространственной организации страны «за счет повышения комплексности разработки документов стратегического и территориального планирования, усиления роли государства в этом процессе» [24, с. 35]. В том же 2015 г. Н.В. Зубаревич написала: «Разработка стратегий в России малопродуктивна, она напоминает строительство воздушных замков или планы поворота сибирских рек. Пространство чрезвычайно инерционно, для формирования новых функций регионам требуется длительное время, а разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов» [6, с. 228].

Таким образом, уже в 2015 г. проявилась одна из двух главных линий размежевания среди ученых, разделившая тех, кто верит в решающую роль государства и его инвестиций, и тех, кто сомневается в способности государства серьезно повлиять на изменение объективных тенденций развития без глубоких институциональных изменений. Вторая линия разделяет тех, кто отдает приоритет эконо-

мической эффективности (а значит, концентрации экономики и населения), и тех, кто уверен в необходимости сохранять население на малых и депрессивных территориях, даже если при этом темпы развития экономики снизятся.

В 2016 г. появилась первая статья, содержащая критику ставшей доступной для обсуждения первой версии концепции СПР. Статьи 2017–2018 гг. концентрировались на критике этой версии и включали содержательные комментарии к ней. Статьи 2019–2020 гг. в основном увязывались уже с финальной, утвержденной в феврале 2019 г. версией СПР.

Как указывалось, каждая статья охарактеризована по представленности в ней сюжетов, входящих в смысловое ядро СПР и встречающихся в научных публикациях. Таких сюжетов выявлено 22 (табл. 2). По количеству затронутых сюжетов и глубине их рассмотрения статьи можно сгруппировать в четыре близких по размерам кластера.

Таблица 2

**Тематический рубрикатор, частота и характер упоминаний сюжета
в изученных 160 статьях**

№	Тематическая рубрика	Частота упоминаний / из них критических
1	Необходимость СПР как документа государственного планирования. Требования к его разработке по форме, содержанию и периоду действия. Влияние системы власти, согласованность с иными документами управления	90/68
2	Цели, сроки выполнения, ресурсы для реализации	47/45
3	Макрорегионы и принципы их выделения	44/35
4	Агломерации и адекватность их выделения	43/35
5	Перспективная эффективная специализация регионов	43/37
6	Инструменты и механизмы реализации стратегии	35/31
7	Региональные диспропорции	31/30
8	Развитие инфраструктуры	31/25

Окончание табл. 2

№	Тематическая рубрика	Частота упоминаний / из них критических
9	Принципы определения приоритетов СПР	24/23
10	Население и его распределение по территории	23/21
11	Количественные индикаторы, в том числе индекс городского развития	20/20
12	Адекватность зафиксированных тенденций и проблем	19/15
13	Периферийные и деградирующие территории, управляемое сжатие	19/18
14	Правомерность выделения точек роста	18/15
15	Институциональные условия реализации	18/18
16	Определение пространственного развития	16/14
17	Другие определения и термины	15/14
18	Развитие крупных частей территории России	12/10
19	Сельская местность	12/10
20	Геостратегические территории и адекватность их выделения	11/10
21	Научно-технологическое развитие, цифровизация – влияние на пространство	11/9
22	Научно-образовательные центры, в том числе на Севере	2/2

Кластер с условным названием *«До трех сюжетов»* включает 40 статей, в которых затрагивается и глубоко анализируется не более трех сюжетов СПР. Как правило, при этом даются содержательные рекомендации по совершенствованию СПР. В основном рассматриваются необходимость СПР и ее место в системе документов управления, обсуждается влияние СПР на развитие крупных частей территории России.

Кластер *«Больше трех сюжетов с фокусом на нескольких»* объединяет 44 статьи, где чаще всего углубленно критикуются назначение перспективной эффективной специализации регионов, а также

целесообразность и адекватность выделения геостратегических территорий.

В кластер *«Немного о многом»* попало 46 статей, затрагивающих больше трех сюжетов, при этом градус критики минимальный. Во многих статьях встречается сюжет о принципах определения приоритетов СПР.

Тридцать статей кластера *«Позитивно или нейтрально»* не содержат значимой критики СПР. В них упоминаются один-два сюжета, часто рассматриваются возможные институциональные препятствия.

Рассмотрим мнения ученых по темам, затрагиваемым чаще всего.

Необходимость СПР как документа государственного планирования (90 упоминаний / 68 критических). Это наиболее обширная тематическая категория, которая была актуальна как до утверждения СПР, так и после. Консенсус состоит в том, что СПР – документ критически важный для развития России, но разработать его очень сложно. Часто отмечается, что СПР была подготовлена с нарушением сроков, в отсутствие актуальной стратегии социально-экономического развития России, при недостаточности обосновывающих исследований. Многих смущает относительная краткость документа, не позволившая осветить весь комплекс проблем и решений. Ведущая роль Минэкономразвития России обусловила экономический, а не пространственный уклон, что помешало СПР стать документом, ставящим задачи для территориального планирования. Отмечаются декларативность, отсутствие пространственной модели развития территории страны.

Цели, сроки выполнения, ресурсы для реализации (47/45). Основные предметы критики – нереалистичность, противоречивость, нечеткая формулировка и ограниченность целей, отсутствие некоторых важных целей, таких, например, как развитие промышленности, активизация механизмов саморазвития. При этом некоторые авторы, напротив, указывают на избыточность количества целей: «К сожалению, разработчики Стратегии пошли по уже известному и часто критикуемому пути включения в документ правительства концептуального характера многообразных задач, целей и проблем, решение которых, безусловно, важно для развития российского общества и рос-

сийской экономики, но имеет только косвенное отношение к проблематике самой Стратегии-2025» [20, с. 162].

Много вопросов вызвали финансовое обеспечение достижения поставленных целей, несоответствие краткости периода реализации стратегии и масштаба предполагаемых преобразований. Отмечена непрозрачность системы межбюджетных трансфертов и прочих поступлений в региональные бюджеты и проекты, что не позволяет оценить величину финансовых потоков в регионы и, следовательно, правильно распределить средства по регионам для реализации СПР.

Макрорегионы и принципы их выделения (44/35). У идеи выделения макрорегионов относительно много сторонников. Хотя преобладают критики, сомневающиеся в рациональности выделения макрорегионов, в принципах определения их состава, в их способности использоваться в системе управления наряду с федеральными округами. В.И. Блануца провел количественное исследование связи между включением регионов в макрорегионы и распределением перспективных экономических специализаций по регионам, показавшее, что границы макрорегионов не отражают распределение регионов по группам со специфическими сочетаниями перспективных специализаций [1]. Коллектив авторов из Института экономических исследований ДВО РАН критически высказался по поводу Дальневосточного макрорегиона, отметив необоснованность его выделения, внутренние противоречия, несоответствие критериям разбиения на макрорегионы [17].

Агломерации и адекватность их выделения (43/35). Агломерациям уделено значительное внимание в выборке, при этом есть авторы, полностью солидарные с идеей поддержки развития агломераций. Однако есть и решительные противники. Отмечается, что границы агломераций не всегда можно четко определить, указывается на неясность методологической основы типизации городов и районов.

Перспективная эффективная специализация регионов (43/37). Этот сюжет СПР оказался в поле зрения авторов 43 из 160 статей, причем в шести случаях был оценен позитивно. При этом сами эксперты – разработчики СПР не раз проговаривались, что понимая изменчивость и невозможность предвидения экономической конъюнктуры, сознательно сделали перечни специализации для каждого

из регионов размытыми и избыточными, чтобы случайно не поставить барьеры для эффективных в будущем отраслей. Авторы статей критикуют само намерение составлять подобные перечни, отсутствие логики в выделении специализаций, необоснованность получившихся перечней. Рекомендуется использовать европейский опыт определения «умной специализации» [21].

Региональные диспропорции (31/30). Этот сюжет СПР критикуют особенно дружно, поскольку в СПР не предусмотрены действенные механизмы преодоления социально-экономической дифференциации регионов. Многие утверждают, что СПР не решает проблемы региональных диспропорций или даже ведет к их усилению из-за акцента на развитие агломераций. При том что эмпирические исследования «не дают однозначного подтверждения преимущества крупных агломераций с точки зрения эффективности, динамизма и социального равенства» [15, с. 76].

Инструменты и механизмы реализации стратегии (35/31). Лейт-мотив критических высказываний по этой теме: «стратегии присуща заметная инструментальная скудость, особенно по сравнению с теми масштабными задачами, которые в ней ставятся» [4, с. 638]. Правда, предложения критиков также не отличаются разнообразием, оригинальностью и обоснованностью.

Развитие инфраструктуры (31/25). Все авторы, которые высказывались относительно развития инфраструктуры, единогласны в том, что необходимо развитие транспортной инфраструктуры. Либо критикуется недостаточное внимание к проблеме транспортной связанности территорий, либо высказываются сомнения в возможности реализовать намеченные инфраструктурные проекты в период действия СПР.

Принципы определения приоритетов СПР (24/23). Разработчики СПР уклоняются от однозначного ответа на вопрос о том, что важнее: решение общеэкономических задач или сокращение региональных диспропорций. И это не остается незамеченным критиками, которые ставят в упрек отсутствие «главного» приоритета, нечеткость выбора, противоречия в обозначенных приоритетах, недоучет особенностей территорий и разнообразия населенных пунктов.

Население и его распределение по территории (23/21). Как и к любому другому сюжету, одна из типовых претензий состоит в том, что «вопрос недостаточно проработан». Критики указывают на отсутствие аргументации в пользу того, что меры, предлагаемые в СПР, смогут изменить ситуацию с существующей несбалансированностью поселенческой структуры, излишней концентрацией населения и центростремительными тенденциями, будут содействовать изменению направления миграционных процессов.

Количественные индикаторы реализации, в том числе индекс городского развития (20/20). По этому сюжету обнаружены только критические высказывания. Указывается на недостаток количественных показателей и сомнительность их выбора, отсутствие надлежащих обоснований значений целевых ориентиров, критикуется индекс городского развития.

Адекватность зафиксированных тенденций и проблем (19/15). Помимо общих соображений об отсутствии глубокого анализа существующих проблем и их причин, высказываются претензии, обусловленные узкими научными интересами каждого из критиков, которым, естественно, представляется, что их любимой теме уделено мало внимания. К таким темам отнесены, например, вопросы экологии, проблемы периферийных территорий, малых городов, моногородов, сельских территорий.

Правомерность выделения точек роста (18/15). Выделение точек роста в принципе не вызывает возражений, замечания касаются методологии выделения точек роста, а также их неоднородности и разнообразия. Предлагается создавать точки роста в деградирующих, а не в успешных регионах.

Геостратегические территории и адекватность их выделения (11/10). Ставится под сомнение адекватность выделения геостратегических территорий, отмечаются неопределенность их экономико-правового статуса и чрезмерное количество (51 регион из 85).

СПР справедливо критикуется за уход от ответа на вопрос о развитии периферийных территорий, малых и средних городов, сельской местности, менее перспективных территорий. Хотя многие критики

признают, что в ближайшем будущем действительно трудно найти ресурсы, институты и инструменты для их развития.

ВЫВОДЫ

Кодификация массива текстов 160 научных статей, содержащих упоминание Стратегии пространственного развития России, а также изучение процесса разработки СПР позволяют сделать несколько утверждений.

Длительность и публичность процесса разработки СПР дали возможность многим желающим ученым в той или иной форме высказать свои предложения. Однако расхождение, нередко полярное, взглядов ученых на объективно труднорешаемые проблемы пространственного развития не позволило выработать консолидированную позицию научного сообщества. А власть в данном случае проявила настойчивость в продвижении своей выраженной этатистской позиции, поставив группу экспертов, работавших над финальной версией, в жесткие рамки. Финальный раунд взаимодействия науки и власти в процессе работы над СПР проходил своеобразно: указания власти формально выполнялись, но так, чтобы по возможности снизить их потенциальный вред.

Итоговая редакция текста СПР отразила представление власти (и части ученых) о том, что государство может и должно определить точки роста, эффективную специализацию, направления развития для каждого региона, отдавая при этом приоритет экономическим, а не социальным критериям, сохраняя концентрацию населения и поддерживая отдельные геостратегические территории. СПР подверглась серьезной критике со стороны научного сообщества, зачастую весьма резкой, 60% публикаций оценены как критические. Выявлено 22 тематических сюжета, встречающихся в статьях и относящихся к смысловому ядру СПР. Чаще всего рассматривались следующие сюжеты: необходимость СПР как документа государственного планирования, требования к его разработке по форме, содержанию и периоду действия (90 статей); цели СПР, сроки выполнения, ресурсы для реализации (45); макрорегионы и принципы их выделения (44); агломе-

рации и адекватность их выделения (43); перспективная эффективная специализация регионов (43); инструменты и механизмы реализации стратегии (35).

По всем сюжетам количество критических высказываний существенно выше количества нейтральных или позитивных упоминаний. Наибольшее неприятие вызвала трактовка таких тем: принципы определения приоритетов; количественные индикаторы реализации стратегии; институциональные условия реализации; геостратегические территории; периферийные и деградирующие территории; региональные диспропорции.

Надо отметить, что критические высказывания различаются по уровню аргументированности, критика противоречива, часто поверхностна (например, критики просто указывают на недостаточное внимание к какому-то вопросу, хотя очевидно, что ограничение объема текста не позволяет включить в него подробные обоснования). Лишь треть статей содержат относительно конструктивные предложения, но сформировать из них нечто цельное невозможно.

Полученные результаты могли бы использоваться следующим образом:

- выявленная степень дискуссионности отдельных положений СПР задает акценты обсуждений при ее обновлении и дает ориентиры научному сообществу по направлениям исследований, необходимым для усиления аргументации там, где обнаружено наибольшее расхождение позиций науки и власти;
- массив публикаций дифференцирован по ряду характеристик, что позволит при обновлении СПР сузить круг публикаций, из которых можно почерпнуть предложения к содержанию стратегии, и круг авторов, потенциально полезных для привлечения к дальнейшим разработкам.

Уже по ходу разработки СПР можно было заметить усиливающуюся тенденцию: власть все меньше готова полагаться на мнения ученых. Ярким проявлением этого в 2021 г. стала «бункерная технология» создания новой стратегии развития России силами чиновников и узкого круга консультантов, без какого-либо экспертного обсуж-

дения. Это серьезный повод для ученых задуматься о методах и инструментах выработки консолидированной позиции и ее продвижения в документы планирования. Изучение эффективности таких инструментов могло бы стать предметом отдельного исследования.

Список источников

1. *Блануца В.И.* Макрорегионы в Стратегии пространственного развития России: верификация границ по перспективным экономическим специализациям // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер.: Экономика. – 2020. – Т. 22, № 3. – С. 30–41.
2. *Бухвальд Е.М.* Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2019. – № 2 (42). – С. 121–136.
3. *Бухвальд Е.М.* Приоритеты стратегии пространственного развития: возможности и ограничители // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7, № 3. – С. 4–13.
4. *Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.* Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, № 3. – С. 631–643.
5. *Гришина И.В., Полянев А.О., Шкурюпат А.В., Котов А.В.* Стратегия пространственного развития России: методические подходы к разработке экономического блока. – М.: Всерос. акад. внеш. торговли Мин-ва экон. развития РФ, 2018. – 281 с.
6. *Зубаревич Н.В.* Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2015. – № 2 (26). – С. 226–230.
7. *Зубаревич Н.В.* Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 135–145.
8. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* «Геостратегические территории» и «точки роста» в стратегировании пространственного развития Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 4. – С. 7–23.
9. *Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И.* Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2 (98). – С. 264–287.
10. *Кузнецова О.В.* Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 146–157.
11. *Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. – 2019. – Т. 15, № 4. – С. 107–125.
12. *Лексин В.Н.* Как это делается: К разработке Стратегии пространственного развития // Свободная мысль. – 2018. – № 4. – С. 13–30.

13. *Лексин В.Н.* Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития. – М., 2018. – С. 114–118.
14. *Макаренко В.П.* Отношение «наука-власть»: от М.К. Петрова к А.П. Огурцову // Политическая концептология: журнал междисциплинарных исследований. – 2018. – № 3. – С. 73–88.
15. *Мельникова Л.В.* Теоретические аргументы и эмпирическое знание в стратегическом планировании // Регион: экономика и социология. – 2018. – № 2 (98). – С. 52–80.
16. *Минакир П.А.* Российское экономическое пространство: стратегические типы // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, № 4. – С. 967–980.
17. *Минакир П.А., Исаев А.Г., Демьяненко А.Н., Прокапало О.М.* Экономические макрорегионы: интеграционный феномен или политико-географическая целесообразность? Случай Дальнего Востока // Пространственная экономика. – 2020. – Т. 16, № 1. – С. 66–99.
18. *Михеева Н.Н.* Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. – 2018. – № 5. – С. 158–178.
19. *Селиверстов В.Е.* Сибирь в стратегии пространственного развития России // Вопросы новой экономики. – 2017. – № 3. – С. 27–37.
20. *Ткаченко А.А.* Стратегия пространственного развития России до 2025 года и приоритеты регионального развития // Россия: тенденции и перспективы развития. – М., 2020. – С. 158–162.
21. *Фонотов А.Г., Бергаль О.Е.* Территориальные кластеры в системе пространственного развития: зарубежный опыт // Пространственная экономика. – 2020. – Т. 16, № 4. – С. 113–135.
22. *Чугуевская Е.С.* О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. – 2017. – № 1. – С. 67–71.
23. *Швецов А.Н.* Становление новой организации экономического пространства России: Опыт государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. – М.: ЛЕНАНД, 2021. – 306 с.
24. *Щитинский В.А.* «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» – инновация в государственном управлении России // Управленческое консультирование. – 2015. – № 7. – С. 35–44.

Информация об авторах

Жихаревич Борис Савельевич (Россия, Санкт-Петербург) – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25); главный научный сотрудник Института проб-

лем региональной экономики РАН (190013, Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, 38). E-mail: zhikh@leontief.ru.

Прибышин Тарас Кириллович (Россия, Санкт-Петербург) – научный сотрудник МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25). E-mail: pribyshin@leontief.ru.

DOI: 10.15372/REG20210401

Region: Economics & Sociology, 2021, No. 4 (112), p. 3–26

B.S. Zhikharevich, T.K. Pribyshin

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF RUSSIA AS A RESULT OF SCIENCE AND AUTHORITIES INTERACTING

A group of experts has studied and codified 160 scientific articles published in Russian from 2015 till 2020 that mention the Spatial Development Strategy of the Russian Federation (SDS). Each is defined and assigned to one of four groups: 1) with suggestions for the SDS (23% of the articles); 2) critical of the SDS with suggestions for it (19%); 3) purely critical of the SDS (18%); and 4) neutral or laudatory (40%). This study points out 22 thematic motifs, or themes, found in articles and related to the SDS semantic core. For each article, we have compiled a digital code vector that marks the theme's presence (code 0) and the author's critical demeanor toward its interpretation in the SDS: from code 1 (meaning "full support") to 5 (meaning "strong resentment").

The following themes have been addressed most often: 1) the need for the SDS as a state planning document. Its design requirements in terms of form, content, and the period of validity (90 articles); 2) goals, timetables, and resources for implementation (45); 3) macro-regions and their allocation principles (44); 4) agglomerations and their identification adequacy (43); 5) prospective effective specialization of regions (43); 6) tools and methods to implement the strategy (35). For all the themes, the number of critical statements is significantly larger than that of neutral or favorable references. The greatest resentment is shown toward the following: the principles of determining priorities; quantitative indicators of implementation; institutional conditions for implementation; geostrategic territories; peripheral and degrading territories; regional imbalances.

Keywords: spatial development strategy; spatial development; regional policy; strategic planning; content analysis

For citation: Zhikharevich, B.S. & T.K. Pribyshin. (2021). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii kak rezultat vzaimodeystviya nauki i vlasti [Spatial development strategy of Russia as a result of science and authorities interacting]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 4 (112), 3–26. DOI: 10.15372/REG20210401.

References

1. *Blanutsa, V.I.* (2020). Makroregiony v Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii: verifikatsiya granits po perspektivnym ekonomicheskim spetsializatsiyam [Macro-regions in the spatial development strategy of Russia: verification of borders by promising economic specializations]. Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Ekonomika [Journal of Volgograd State University. Series: Economics], Vol. 22, No. 3, 30–41.
2. *Bukhvald, E.M.* (2019). Institutsionalnye problemy strategirovaniya prostranstvennogo razvitiya v Rossii [Institutional problems of spatial development strategies in Russia]. Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [The Journal of the New Economic Association], 2 (42), 121–136.
3. *Bukhvald, E.M.* (2019). Prioritety strategii prostranstvennogo razvitiya: vozmozhnosti i ogranichiteli [Priorities of the spatial development strategy: opportunities and constraints]. Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii [Regional Economy. South of Russia], Vol. 7, No. 3, 4–13.
4. *Bukhvald, E.M. & A.V. Kolchugina.* (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya i prioritety natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation]. Ekonomika regiona [Economy of Region], Vol. 15, No. 3, 631–643.
5. *Grishina, I.V., A.O. Polynev, A.V. Shkuropat & A.V. Kotov.* (2018). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: metodicheskie podkhody k razrabotke ekonomicheskogo bloka [The Spatial Development Strategy of Russia: Methodological Approaches to the Development of the Economic Block]. Moscow, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia Publ., 281.
6. *Zubarevich, N.V.* (2015). Strategiya prostranstvennogo razvitiya posle krizisa: ot bolshikh proektov k institutsionalnoy modernizatsii [Spatial strategy after the crisis: from the big projects to institutional modernization]. Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [The Journal of the New Economic Association], 2 (26), 226–230.
7. *Zubarevich, N.V.* (2019). Strategiya prostranstvennogo razvitiya: prioritety i instrumenty [Spatial development strategy: priorities and instruments]. Voprosy ekonomiki [Problems of Economics], 1, 135–145.
8. *Ivanov, O.B. & E.M. Bukhvald.* (2019). “Geostrategicheskie territorii” i “tochki rosta” v strategirovanii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [“Geo-strate-

gic territories” and “points of growth” in the strategy of spatial development of the Russian Federation]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice], 4, 7–23.

9. *Kolomak, E.A., V.A. Kryukov, L.V. Melnikova, V.E. Seliverstov & V.I. Suslov.* (2018). *Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: ozhidaniya i realii* [Spatial development strategy of Russia: expectation and reality]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2 (98), 264–287.

10. *Kuznetsova, O.V.* (2019). *Problemy vybora prioritetov prostranstvennogo razvitiya* [Trade-offs of spatial development priorities choice]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 1, 146–157.

11. *Kuznetsova, O.V.* (2019). *Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: illyuziya resheniy i realnost problem* [Problems of elaboration of spatial development strategy of the Russian Federation]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], Vol. 15, No. 4, 107–125.

12. *Leksin, V.N.* (2018). *Kak eto delaetsya: K razrabotke Strategii prostranstvennogo razvitiya* [How it is being made. On elaborating strategy of spatial development of Russia]. *Svobodnaya mysl* [Free Thought], 4, 13–30.

13. *Leksin, V.N.* (2018). *Strategiya prostranstvennogo razvitiya strany: diskussiya o prioritetakh* [Spatial development strategy of the country: discussion on priorities]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya* [Russia: Development Trends and Prospects]. Moscow, 114–118.

14. *Makarenko, V.P.* (2018). *Otnoshenie “nauka-vlast”: ot M.K. Petrova k A.P. Ogurtsovu* [The “science-power” relationship: from M.K. Petrov to A.P. Ogurtsov]. *Politicheskaya kontseptologiya: zhurnal metadistsiplinarynykh issledovaniy* [The Political Conceptology: Journal of Metadisciplinary Research], 3, 73–88.

15. *Melnikova, L.V.* (2018). *Teoreticheskie argumenty i empiricheskoe znanie v strategicheskom planirovanii* [Theoretical arguments and empirical evidence in strategic planning]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2 (98), 52–80.

16. *Minakir, P.A.* (2019). *Rossiyskoe ekonomicheskoe prostranstvo: Strategicheskie tupiki* [Russian economic space: strategic impasses]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], Vol. 15, No. 4, 967–980.

17. *Minakir, P.A., A.G. Isaev, A.N. Demyanenko & O.M. Prokapalo.* (2020). *Ekonomicheskie makroregiony: integratsionnyy fenomen ili politiko-geograficheskaya tselesoobraznost? Sluchay Dalnego Vostoka* [Economic macroregions: an integration phenomenon or a political geographic rationale? Far eastern Russia case]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], Vol. 16, No. 1, 66–99.

18. *Mikheeva, N.N.* (2018). *Strategiya prostranstvennogo razvitiya: novyy etap ili povtorenie starykh oshibok?* [Strategy of spatial development: new stage or repetition of old mistakes?] *EKO* [ECO], 5, 158–178.

19. *Seliverstov, V.E.* (2017). *Sibir v strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii* [Siberia in the regional strategy of Russia’s development]. *Voprosy novoy ekonomiki* [Issues of New Economy], 3, 27–37.

20. *Tkachenko, A.A.* (2020). Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii do 2025 goda i priority regionalnogo razvitiya [Spatial Development Strategy of Russia until 2025 and regional development priorities]. Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya [Russia: Development Trends and Prospects. An article as part of conference proceedings]. Moscow, 158–162.

21. *Fonotov, A.G. & O.E. Bergal.* (2020). Territorialnye klasteri v sisteme prostranstvennogo razvitiya: zarubezhnyy opyt [Territorial clusters in the system of spatial development: foreign experience]. Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics], Vol. 16, No. 4, 113–135.

22. *Chuguevskaya, E.S.* (2017). O territorialno-prostranstvennykh aspektakh strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [On the spatial and territorial aspects of the spatial development strategy of the Russian Federation]. Academia. Arkhitektura i stroitelstvo [Academia. Architecture and Construction], 1, 67–71.

23. *Shvetsov, A.N.* (2021). Stanovlenie novoy organizatsii ekonomicheskogo prostranstva Rossii: Opyt gosudarstvennogo regulirovaniya i nauchnykh issledovaniy prostranstvennykh preobrazovaniy [Formation of a new Organization of the Russian Economic Space: Experience of State Regulation and Scientific Research of Spatial Transformations]. Moscow, LENAND Publ., 306.

24. *Shchitinsky, V.A.* (2015). “Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii” – innovatsiya v gosudarstvennom upravlenii Rossii [“Strategy of Spatial Development of the Russian Federation” – an Innovation in Public Administration of Russia]. Upravlencheskoe konsultirovanie [Administrative Consulting], 7, 35–44.

Information about the authors

Zhikharevich, Boris Savelievich (St. Petersburg, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Deputy Director of IC SER “Leontief Centre” (25, 7th Krasnoarmeyskaya st., St. Petersburg, 190005, Russia); Chief Researcher at the Institute of Regional Economic Studies, Russian Academy of Sciences (38, Serpukhovskaya st., St. Petersburg, 190013, Russia). E-mail: zhikh@leontief.ru.

Pribyshin, Taras Kirillovich (St. Petersburg, Russia) – Researcher at IC SER “Leontief Centre” (25, 7th Krasnoarmeyskaya st., St. Petersburg, 190005, Russia). E-mail: pribyshin@leontief.ru.

Поступила в редколлегию 01.08.2021.

После доработки 16.08.2021.

Принята к публикации 17.08.2021.

© Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К., 2021