

В.Н. Лексин

«ДРУГАЯ СТРАНА» И ЕЕ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

За несколько последних лет Россия снова стала другой. Небывалой остроты достигло ее противостояние с «коллективным Западом», а наложенные им санкции фактически прекратили столь значимые для нашей страны западные инвестиции и экспортно-импортные операции. Это частично компенсировали «поворот на Восток» и усилия по формированию самодостаточной («суверенной») экономики. Федеративная Россия пополнилась шестью субъектами РФ, на четырех из них два года проходит специальная военная операция, а производственные и инфраструктурные объекты требуют восстановления и обновления преимущественно за счет федеральных финансовых и материально-технических ресурсов. Ускоренное развитие предприятий оборонно-промышленного комплекса и объектов Арктической зоны РФ сопровождается локализацией экономического и инфраструктурного потенциала страны в нескольких регионах при продолжающихся депопуляции и «опустынивании» огромных территорий. Проводимая региональная политика, по мнению авторитетных ученых, не в состоянии стать системным регулятором процессов изменения пространственно опосредованной реальности. Не предполагая рассмотреть все аспекты и негативные последствия этого, автор предпринимает попытку обратить внимание читателей всего на пять вопросов: 1) почему Россию последних лет нужно считать «другой страной»? 2) на что претендует государственная региональная политика и учитывает ли она реалии «другой страны»? 3) чем обернется политика точечной локализации потенциала страны? 4) к чему ведет отсутствие территориального разреза федерального и региональных

бюджетов? 5) как обсуждаются проблемы региональной политики в новейших трудах наших ученых?

Ключевые слова: Россия; «другая страна»; стратегия; региональная политика

Для цитирования: Лексин В.Н. «Другая страна» и ее региональная политика // Регион: экономика и социология. – 2024. – № 1 (121). – С. 115–149. DOI: 10.15372/REG20240103.

РОССИЯ В ТРЕТИЙ РАЗ СТАЛА «ДРУГОЙ СТРАНОЙ»

За исторически небольшое время (с конца второго десятилетия прошлого века до 20-х годов текущего столетия) Россия трижды становилась принципиально иной. Это произошло после Октябрьской революции 1917 г., после начала либерально-рыночных реформ конца 80-х годов XX в. и после 2014 г. Каждый из этих трех исторических «великих переломов» кардинально изменял место России в мире и идеологию государства, правовые основы, суть и содержание экономических отношений, пространство страны и территориальную организацию общества, менталитет и движение населения и т.д.

Первый «великий перелом» привел к возникновению на месте монархической Российской империи первого в мире социалистического государства, отказавшегося от ряда западных территорий (Польша, Финляндия, прибалтийские провинции), потерявшего миллионы людей в гражданской войне и в массовой белой эмиграции, построившего огромное федеративное государство СССР, ликвидировавшего частную собственность на средства производства и создавшего на этой основе мощную индустрию и крупное сельское хозяйство, сформировавшего новый тип «советского человека», победившего в Великой Отечественной войне и потерявшего в ней десятки миллионов советских людей. Мощные волны движения населения были связаны с индустриализацией, военной эвакуацией, формированием экономики союзных республик и освоением «новых земель». Проводилась «ленинская национальная политика» с приоритетным, по срав-

нению с РСФСР, развитием «окраин», в том числе Прибалтики, и с волюнтаристской передачей российского Крыма в состав УССР. Ареал политического и экономического влияния СССР расширился после создания СЭВ.

Естественно, что это потребовало обоснования и проведения адекватной региональной политики, опирающейся на постулаты социалистического размещения производительных сил и социалистической системы расселения. В этот период трудами выдающихся географов, экономистов и демографов¹ были разработаны и апробированы концептуальные основы и методология исследования территориальной организации общества и создана отдельная научная дисциплина «региональная экономика». Действовали Совет по изучению производительных сил (сначала при АН СССР, затем при Госплане СССР) и аналогичные научно-практические центры в союзных республиках, периодически разрабатывавшие схемы развития и размещения производительных сил.

Второй «великий перелом» связан с распадом СССР и объявлением России самостоятельным государством, сопровождался разрывом налаженных экономических и социальных связей с прежними союзными республиками и превращением десятков миллионов русскоязычного населения в иностранцев на территории 14 новых зарубежных государств. Была принята Конституция РФ с запретом государственной идеологии и фактической опорой на принципы либера-

¹ Для того чтобы оценить масштаб этого, назову лишь несколько известных ученых: А.Г. Аганбегян, Г.А. Агранат, А.Д. Арманд, М.К. Бандман, П.Я. Бакланов, Н.Н. Баранский, А.Г. Гранберг, Н.Н. Колосовский, И.М. Майергойз, В.П. Макасовский, П.А. Минакир, Г.М. Лаппо, О.П. Литовка, В.Я. Любовный, Е.Н. Перцик, О.С. Пчелинцев, Б.Б. Родоман, Ю.Г. Саушкин, Л.В. Смирнягин, А.И. Татаркин, Б.С. Хорев, Р.И. Шнипер. Их дело достойно продолжают (опять называю только немногих) С.Д. Валентей, О.Б. Глезер, А.Н. Демьяненко, А.Г. Дружинин, Б.С. Жихаревич, Д.Н. Замятин, Н.Ю. Замятина, Н.В. Зубаревич, З.И. Калугина, В.И. Клисторин, Е.А. Коломак, В.А. Крюков, О.В. Кузнецова, Б.Л. Лавровский, В.Н. Лаженцев, С.Н. Леонов, В.Ю. Малов, Н.Н. Михеева, Е.Л. Мотрич, Б.Н. Порфирьев, С.Н. Найденов, Т.Г. Нефедова, А.Н. Пилясов, П.М. Полян, О.А. Романова, В.Е. Селиверстов, В.И. Суслов, С.А. Суспицын, С.А. Тархов, А.И. Тревиш, А.К. Тулохонов, Р.Ф. Туровский, А.Н. Швецов, В.А. Шупер.

лизма, прав и свобод человека². Бывшие советские АССР получили статус республик (государств), систему местных советов сменило местное самоуправление. Стремление власти не допустить «возврата к СССР» реализовалось в стимулировании создания «новых собственников», а неготовность к крупному частному предпринимательству (отсутствие капитала) привела к тотальной приватизации в самых недобросовестных формах (ваучеры, залоговые аукционы и т.п.) с сосредоточением большинства мощных рыночно ориентированных объектов в руках приближенного к власти «олигархата». Открытость рынков сделала большинство предприятий неконкурентными и ненужными, а доходы от нефтегазового импорта позволили считать, что все необходимое «дешевле купить на Западе». Малый и средний бизнес сформировался преимущественно в среде «быстрых денег» в торговле, общественном питании и «сервисной экономике».

Желание стать подобием западных государств определило содержание многих институтов и саму суть внутренней и внешней политики. Был ликвидирован СЭВ, Россия вступила в ВТО. Был подписан Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» с весьма четким определением в п. 1 ее сути, сформулированной как «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации», и ее задач, которые почти не изменились до настоящего времени. В пункте 3.1 к ним отнесены: «укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства; содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры; сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализа-

² См.: *Лексин В.Н.* Конституция vs конституция. Тайные ходы государственной идеологии // Свободная мысль. – 2023. – № 5. – С. 147–157.

ция систем расселения; достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях; развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.); стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать “локомотивами” и “точками роста” экономики субъектов РФ; оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами; разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и т.д.); совершенствование экономического районирования страны».

Были приняты решения об укрупнении и изменении статуса ряда регионов: образованы Забайкальский, Камчатский и Пермский края, Долгано-Ненецкий автономный округ стал Таймырским Долгано-Ненецким районом Красноярского края.

Однако региональная политика этого периода долгое время была отражением уверенности в том, что «все отрегулирует рынок», и отсутствия представлений о сбалансированности федеративных отношений³ и лишь в какой-то степени определялась действиями бюджетно-финансового характера (территориальное распределение налогов, трансферты и т.п.).

Третий «великий перелом» в новейшей истории нашей страны, приведший к формированию современной «другой России», связан с подписанием Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и Федеральных конституционных законов от 4 октября

³ 6 августа 1990 г. Б.Н. Ельцин, выступая в Казани, произнес хрестоматийную фразу: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Позже он повторил ее в Уфе.

2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики», № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики», № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области Украины и образовании в Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области», № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области Украины и образовании в Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области».

Ответом на эти государственные решения стали санкционные и дипломатические действия ряда государств, которые привели к разрыву экономических отношений России с «коллективным Западом» – одним из крупнейших собственников находившихся на территории страны предприятий, инвестором, поставщиком необходимых видов оборудования и комплектующих, автомобилей и самолетов, электроники и лекарств. Зависимость от них экономики, связности территорий, социальной сферы и обороноспособности России была исключительно велика, и ее на первых порах лишь незначительно компенсировала политика импортозамещения. Резко сократились (фактически прекратились) поставки на Запад российских углеводородов и других природных ресурсов, на чем в значительной степени базировались доходы государства и ряда крупных товаропроизводителей.

Санкционное давление кардинально усилилось после февраля 2022 г. и по состоянию на декабрь 2023 г. в отношении России введено более 18 тыс. различных ограничительных мер, а также введены санкции против третьих стран, помогающих России⁴. Примером может служить вступивший в силу 24 июня 2023 г. 11-й санкционный

⁴ Для сравнения: в отношении Ирана действует более 4 тыс. санкций, Сирии – более 2600, Северной Кореи – более 2 тыс. Еще 2 августа 2017 г. был принят федеральный закон США «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA), вводящий новые ограничительные меры против России, Ирана и Северной Кореи. Если прежде ограничительные меры были обязательны для соблюдения американ-

пакет Евросоюза в отношении России, согласно которому основанием для индивидуальных санкций может выступать не только обход, но и любое «иное существенное нарушение» санкционного режима. Так, в числе многих предметов санкций (товары и технологии двойного назначения, товары и технологии, задействованные в обработке сырой нефти, и др.) запрещен импорт в ЕС таких товаров из третьих стран, в производстве которых были использованы железо или сталь из России. Судя по всему, санкции становятся все более коллективными⁵ и долговременными, в связи с чем в России взят преференциальный курс на самодостаточность экономики, коренным образом изменяющий структуру федерального и региональных бюджетов, специализацию и размещение производств, структуру и параметры занятости, логистику, направления трудовой миграции и т.д.

Начало активной санкционной войны против России совпало с принятием 28 июня 2014 г. Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который, естественно, не мог предвидеть формирование реалий очередной «другой России». Не учтены эти реалии ни в утвержденных Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Основы), ни в поспешно принятой вслед за этим Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия). Правительству РФ было поручено ежегодно представлять Президенту РФ доклад о результатах реализации Основ, а распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р был утвержден План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период

скими физическими и юридическими лицами, то в соответствии с СААТСА узаконены меры и против иностранных предпринимателей и компаний, сотрудничающих с российскими физическими и юридическими лицами, подпадающими под ограничительные меры США. Ранее аналогичные меры предусматривались принятым Конгрессом США в 2014 г. Актом о поддержке свободы Украины.

⁵ Таковы, например, санкции, наложенные на Россию 22 февраля 2022 г. 43 странами (27 членов ЕС и 16 других государств во главе со США и Великобританией) и поддержанные 24 марта 2022 г. двумя третями членов ООН (141 страна).

до 2025 года (далее – План). Непосредственное отношение к региональной политике «другой России» имеет Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Этот документ установил понятия «экономическая безопасность Российской Федерации» (состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации), «экономический суверенитет Российской Федерации» (объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств) и «национальные интересы Российской Федерации в экономической сфере» (объективно значимые экономические потребности страны, удовлетворение которых обеспечивает реализацию стратегических национальных приоритетов Российской Федерации). Соответствующие положения в известной степени конкретизирует постановление Правительства РФ от 15 апреля 2023 г. № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации».

Важнейшей задачей «другой России» становится экономическое, социальное, демографическое, инфраструктурное, научно-техническое и дипломатическое обеспечение «поворота на Восток», для чего уже предприняты неординарные (в том числе преференциальные) государственные меры и создано Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (далее – Минвостокразвития России). Второй не менее важной задачей являются полное освобождение, восстановление и интеграция с другими регионами России ее новых юго-западных регионов⁶. В феврале 2023 г. об этом еще раз заявил Президент РФ: «...Уже развернута масштабная программа социаль-

⁶ См. Государственную программу «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», утвержденную Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2023 г. № 2255. Рекомендуем читателям

но-экономического восстановления и развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Речь в том числе о том, чтобы возродить предприятия и рабочие места, порты Азовского моря, которое вновь стало внутренним морем России, построить новые современные дороги, как мы это делали в Крыму, который получил теперь надежную сухопутную связь со всей Россией. Обязательно общими усилиями реализуем все эти планы»⁷.

НА ЧТО ПРЕТЕНДУЕТ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Существующее различие взглядов на суть вчерашних, сегодняшних и будущих проблем пространственного функционирования России, на методы и способы их оценки, на пути и результаты их решения во многом определяется несходством представлений о том, что есть региональная политика. Почти 20 лет назад, находясь (как и ныне) в числе последователей Б.С. Хорева, автор в ряде работ⁸ трактовал региональную политику как разработку и реализацию федеральными, региональными и местными органами власти парадигмы действий, направленных на сохранение устойчивости или обеспечение назревших перемен в структуре и параметрах территориальной организации общества, способствующих установлению баланса между размещением мест приложения труда и системой расселения

ознакомиться с восемью приложениями к этой программе, детально излагающими порядок расчетов и предоставления ресурсов, необходимых для выполнения ее задач.

⁷ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/.

⁸ См.: *Лексин В.Н.* Пространство власти и мир человека // *Мир России*. – 2005. – № 1. – С. 3–61; *Лексин В.Н.* Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 212–226, 337–340; *Лексин В.Н.* Настоящее и будущее системы расселения – главная проблема России // *Федерализм*. – 2011. – № 1. – С. 57–74; *Лексин В.Н.* Кризис системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации российского общества // *Российский экономический журнал*. – 2012. – № 1. – С. 3–44.

и тем самым расширяющих возможности экономически оправданного и социально приемлемого функционирования регионов, городских и сельских населенных пунктов России. В управленческом отношении предлагалось трактовать региональную политику как законодательно установленный порядок обоснования, принятия и реализации мер политического, административного, финансово-бюджетного и иного воздействия: а) на социальные, демографические, инфраструктурные и другие параметры территориально опосредованных ситуаций, которые требуют корректировки со стороны органов власти; б) на причины и следствия региональных проблем, решение которых признается общественно значимым, приоритетным и поддерживаемым населением.

В то время была надежда на то, что такие положения могут быть реализованы, в том числе после принятия подготовленного (с участием автора и А.Н. Швецова) законопроекта «О разработке и реализации региональной политики России», в котором предлагались детально прописанные правила разработки и общественного обсуждения региональной политики, обоснования принимаемых мер, организационные формы управления их реализацией и т.д. Законопроект был принят только в первом чтении и далее «не пошел» из-за несогласия Минфина России с тем, что федеральная финансовая поддержка нуждающихся территорий должна определяться с учетом всех ее видов (не только межбюджетных дотаций и трансфертов).

Несколько лет назад нормативное определение региональной политики было дано в уже упоминавшихся Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. В пункте 2а эта политика трактовалась как система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований, а в числе факторов и условий, оказывающих влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития, назывались (пункты 3г и 3д) значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселения населения на территории страны

вкупе с недостаточной инфраструктурной обеспеченностью ряда регионов и городов, низким уровнем их экономического взаимодействия, высокой степенью износа транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры. Отмечу, что сложнейшее и неоднозначно интерпретируемое ключевое понятие «региональное развитие» не раскрыто, видимо, из-за представлений авторов Основ о его общепонятности.

Далее, в п. 5 Основ перечислялись и принципы, в соответствии с которыми должна реализовываться региональная политика, а именно: «(а) обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации; (б) обеспечение *равных* возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан России *на всей территории страны* (выделено мной. – В.Л.)⁹; (в) соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения; (г) реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами; (д) разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основе субсидиарности¹⁰; (е) дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей и (ж) обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение уровня конкурентоспособности их экономики на международных рынках».

И нормативное определение ключевых понятий региональной политики России, и вышеприведенный перечень ее задач свидетель-

⁹ Пункт 5б почти дословно повторен в п. 6 – о целях рассматриваемой политики, и в дискуссиях он чаще всего оценивается как нереалистичный.

¹⁰ Кто сегодня использует это замечательное понятие?

ствуют о претензиях на возможности этой политики изменить сложившиеся территориальные диспропорции и сформировать образ регионального благополучия. Думаю, однако, что не только высокая (и уже поэтому труднопреодолимая) планка стратегических намерений не позволяет их реализовать в обозримом будущем. Не случайно на прошедших 8 декабря 2023 г. в Совете Федерации парламентских слушаниях на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» полярно разошлись оценки соответствия Стратегии принципиально новой общественно-политической и социально-экономической ситуации. Представители руководства Минэкономразвития России и других федеральных структур либо обходили этот вопрос стороной, либо докладывали об успехах в реализации Стратегии. Остальные выступавшие заявляли о существенных недостатках этого документа и предлагали полностью его пересмотреть с учетом новых реалий¹¹.

В течение многих лет из документа в документ, из публикации в публикацию переходят перечни одних и тех же проблем функционирования российского пространства. Не были исключением и материалы стостраничной брошюры, изданной Советом Федерации к упомянутым парламентским слушаниям¹². В открывающем эту брошюру информационно-правовом материале «К вопросу о ходе

¹¹ См.: *Стенограмма* парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Москва, 8 декабря 2023 г. – URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-mail%3A%2F%2F184929059698941497%2F1.2&name=Стеногр%20парлам%20слуш%20О%20реализ%20Основ%20гос%20политики%20регион%20разв-я%20и%20Стратегии%20простран.%20разв-я%2008.12.2023.doc&uid=11394954&nosw=1> .

¹² См.: *Материалы* парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – М.: Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации, 2023. – С. 4–5.

реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» констатируется, что до сих пор сохраняются: 1) высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства; 2) недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации; 3) возрастание демографической нагрузки на население в большинстве субъектов РФ, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья; 4) значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов РФ, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов РФ, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается большой миграционный отток населения; 5) низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в городских агломерациях, включая крупные и крупнейшие; 6) низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных и крупнейших городских агломераций; 7) несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов РФ и страны в целом; 8) низкая транспортная доступность сельских территорий; 9) неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. чел. и промышленных городах.

Некоторое оправдание такого положения содержится на первой же странице этого «информационно-правового материала», где сказано: «Россия – крупнейшая по территории, протяженности и шестая по численности населения страна мира, сочетающая европейские и азиатские особенности природной среды, менталитет и этнорелигиозные различия ее населения. Россия – самая редко заселенная из крупных стран с уникальной территориальной дифференциацией социально-экономических, национальных и природных условий прожи-

вания. Концентрация населения России на относительно небольшой части ее территории обусловлена тем, что по комплексу природно-климатических условий лишь 1/3 территории страны благоприятна и относительно благоприятна для проживания. С фронтальным выходом к Ледовитому океану связано наличие ее зоны Севера, существенно превышающей по площади (около 11 млн кв. км) северные территории других стран мира». Все – так, но тогда нужно ответить на следующие вопросы. Почему для улучшения этого положения предлагаются способы, применяемые в условиях стабильного функционирования пространственных систем в странах с иным климатом, иной системой расселения и т.п.? Почему, например, и в Основах, и в Стратегии магистральным направлением «пространственного развития» названы естественные процессы концентрации населения и производительных сил в крупногородских агломерациях? Почему при сравнительных оценках регионов не учитываются масштабы и направления внутренней миграции и «отходничества», все поступления средств федерального бюджета, внутрирегиональная территориальная дифференциация? Почему в стратегических документах ничего не говорится о том, что и настоящее, и ближайшее будущее России будет ее функционированием в формате «другой страны»?

УСИЛЕНИЕ ТОЧЕЧНОЙ ЛОКАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА СТРАНЫ

Несмотря на постоянные напоминания в директивных документах России о необходимости сокращения территориального неравенства, оно продолжает возрастать, и немалую роль в этом играют сами государственные решения последнего десятилетия. В частности, принятый 29 декабря 2014 г. закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» № 473-ФЗ определил целесообразность и порядок формирования на отдельных территориях преференциальных режимов, способных как облегчить функционирование имеющихся и новых экономических объектов, так и стимулировать привлечение инвестиций. Территории опережающего развития (ТОР) и опережающего социаль-

но-экономического развития (ТОСР) могли стать стимулами именно «опережающего», по сравнению с другими территориями, роста, но одновременно и еще одними точками территориального неравновесия. Преференциальные режимы в ряде случаев создавались на территориях, действительно нуждавшихся в сверхординарных методах улучшения их функционирования, прежде всего для уменьшения оттока населения. Неудивительно, что первыми из них стали регионы Дальнего Востока.

Отмечу, что поводом для установления таких режимов стал и геостратегический статус территорий. Так, Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» установил преференциальный режим ведения предпринимательской деятельности в этой зоне. Ее резиденты в первые 5 лет своей деятельности освобождены от налога на прибыль и таможенных сборов, платят в 3 раза меньше страховых взносов за своих работников, имеют значительные льготы по налогу на имущество и земельному налогу. В марте 2023 г. на всей арктической территории было зарегистрировано 580 резидентов с заявленными объемами инвестиций 802 млрд руб. и почти 23 тыс. новых рабочих мест. Уже получили государственную поддержку более 500 проектов, большинство из которых связано с развитием и внедрением новых технологий, причем объем инвестиций по этим проектам превысил 1,3 трлн руб. Планируется, что к 2030 г. таких проектов будет не менее 1300, объем инвестиций составит около 5 трлн руб. и будет создано более 100 тыс. рабочих мест¹³. Все это следует оценить более чем положительно, и напомним, что Арктика – огромный мегарегион, исключительно значимый для страны и ни в коем случае не являющийся ее «на хлебником»¹⁴.

¹³ См.: *Лексин В.Н.* Российская Арктика в 2022–2023 гг. Новые решения // *Федерализм*. – 2023. – Т. 28, № 3 (111). – С. 5–28.

¹⁴ Современная Арктика с избытком покрывает расходы корпораций и государства. По данным Росстата, в 2020–2023 гг. в расчете на одного жителя Арктической зоны создавалось валового регионального продукта в 3,5 раза, а на

Иное дело – декларированная в Стратегии пространственного развития идея благотворности «точек роста» (приоритетного развития отдельных территорий) и стягивания населения и экономического потенциала страны в городские агломерации. В России вокруг городов с населением свыше 0,5 млн чел. сами собой сложились 42 крупногородские агломерации, которые сосредоточили половину населения страны (более 73 млн чел.). Причем их экономический потенциал неравноценен: например, сегодня Московская агломерация создает 26% российского ВВП (вероятно, этот показатель в перспективе увеличится), Санкт-Петербургская – еще 8%, а каждая из остальных – порядково меньше. Велика и внутрирегиональная роль агломераций: так, выделенные в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года три агломерации (Казанская, Камская и Альметьевская) сосредоточили 3 млн чел., или 77% населения республики, и обеспечили получение 80% валового регионального продукта.

Различен и утвержденный нормативными актами регионов¹⁵ состав крупногородских агломераций. Например, *Санкт-Петербургская* включает только г. Санкт-Петербург и пять муниципальных районов, *Самарско-Тольяттинская* – города Самару, Тольятти, Жигулевск, Кинель, Новокуйбышевск, Октябрьск, Сызрань, Чапаевск и девять муниципальных образований, *Екатеринбургская* – только городские округа Екатеринбург, Арамиль, Асбест, Белоярск, Березовск, Верхнее Дуброво, Верхняя Пышма, Дегтярск, Заречный, Первоуральск, Ревда, Рефтинский, Среднеуральск, Уральский, Малышевский, Новоураль-

одного работающего (включая вахтовиков) – в 2,7 раза больше, чем в среднем по России. Сегодня экономику страны нельзя представить без поставляемой из Арктики самой разнообразной продукции, а государственный бюджет – без арктического экспорта. Ведь именно на арктической территории добывается более 80% российского природного газа, 17% нефти и ценнейшее агрохимическое сырье, производится седьмая часть мировых объемов никеля и платины, десятая – кобальта, 40% палладия и т.д.

¹⁵ Они принимались до появления утвержденных Правительством РФ методических рекомендаций, и поэтому состав ряда агломераций не всегда соответствует критериям, предписанным этим документом.

ский, Полевской и Сысертский, Новосибирская – города Новосибирск, Бердск, Искитим, Кольцово, Обь и четыре муниципальных района, а в Кемеровской области есть две агломерации – *Северо-Кузбасская* (из городских округов Кемерово, Березовский, Анжеро-Судженский, Беловский, Ленинск-Кузнецкий, Тайгинский, Юргинский и 15 муниципальных образований) и *Южно-Кузбасская* (из городских округов Новокузнецкий, Калтанский, Киселевский, Междуреченский, Мысковский, Осинниковский, Прокопьевский и четырех муниципальных образований).

Критика отношения к агломерациям как стратегическому направлению пространственного развития страны связана не с отрицанием эффекта территориальной концентрации как таковой, а с тем, что чрезмерное (и государственно поощряемое) сосредоточение экономического, инфраструктурного и демографического потенциала страны всегда ведет к не требующему доказательств территориальному неравенству. В последнее время появился еще один повод для критики попытки государственного регулирования и планирования всех типов агломераций, от крупногородских до сельских. Эту проблематику в течение ряда лет успешно разрабатывает заслуженно известный регионалист д.э.н., профессор А.Н. Швецов [27; 28]. Он пишет, что агломерации, сформировавшиеся в ходе длительного естественного развития, «со временем ощутили на себе настойчивую государственную волю регламентировать их нестесненную эволюцию, заменив ее унифицированными государственными проектами формирования агломераций во имя надуманных целей» [27, с. 2]. И далее: «Признание не просто принципиальной допустимости, но и в ряде случаев целесообразности специального управления, в том числе и с государственным участием, агломерациями вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их естественной произвольности, угнетения их инициативной самоорганизации и саморазвития мерами сознательного (будь то стимулирующего или ограничивающего) воздействия на них» [27, с. 5].

В 2023 г. в сети Интернет были размещены результаты исследования фактического состояния и перспектив социально-экономического развития городских агломераций и опорных населенных пунк-

тов, выполненного специалистами Института экономики города¹⁶. Этот исключительно информативный материал исходил из признания обоснованности и целесообразности исполнения ряда государственных решений о значимости городских агломераций. Напомню, что в 2021 г. Правительство РФ распоряжением от 6 октября 2021 г. № 2816-р утвердило стратегическую инициативу социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», предусматривающую разработку долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций с оценкой их текущего состояния и проблем, обоснованием границ, главных направлений и конкретных мер, способствующих их развитию. Там же были сформулированы положения о социально-экономическом развитии «опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» с обоснованием перечня объектов инфраструктуры, достаточной для предоставления государством социальных гарантий и удовлетворения основных потребностей проживающего на этих территориях населения и для перехода к устойчивой системе расселения на базе стандартов инфраструктурного развития (эти задачи были возложены на Минсельхоз России¹⁷). В следующем году постановлением Правительства РФ от 31 мая 2022 г. № 996 были утверждены Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций, а затем Минэкономразвития России приказом от 26 сентября 2023 г. № 669 утвердило Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных

¹⁶ См.: *К вопросу* о составе крупных и крупнейших городских агломераций Российской Федерации. 2023. – URL: <https://www.urbanecomics.ru/research/ analytics/ k-voprosu-o-sostavekrupnyh-i-krupneyshih-gorodskih-aglomeraciy-rossiyskoy> .

¹⁷ Во второй половине 2023 г. Минсельхозом России подготовлены проект постановления Правительства РФ «Об утверждении “Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий”» и проект методических указаний по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития этих пунктов и территорий.

и крупнейших городских агломераций. Институт экономики города полагает, однако, что этого явно недостаточно, и указывает, что понятие городской агломерации и критерии отнесения территорий к числу таковых следует закрепить в федеральном законе, что необходимо определить статус агломераций как объекта планирования и более четко прописать критерии установления границ агломераций.

Коротко о такой новации, как Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2022 г. № 4132-р. Этот документ нормативно закрепляет понятия «опорный населенный пункт» и «прилегающая территория». Под опорным населенным пунктом понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и обеспечение иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Под прилегающей территорией понимаются территория населенных пунктов, жители которых имеют возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и обеспечение иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

Идею появления дополнительных предметов государственного регулирования энергично обсуждают в сети Интернет, и одно из таких обсуждений, организованных газетой «Известия», привлекло внимание представительностью участников (академик РАН, преподаватели ведущих вузов и др.) и обоснованностью их суждений¹⁸. Специалисты отметили, что создание сельских агломераций лишь продолжит процесс оптимизации бюджетных расходов на инфра-

¹⁸ См.: Гурьянов С. Расселись тут: в России появится почти 2 тыс. сельских агломераций // Известия. – 2023. – 26 апр. – URL: <https://iz.ru/1503447/sergei-gurianov/rasselis-tut-vrossii-poiavitsia-pochti-2-tys-selskikh-aglomeracii> . См. также: Гончарук Д. В России создадут 1800 сельских агломераций // Российская газета. – 2023. – 16 мая. – URL: <https://rg.ru/2023/05/16/standarty-dlia-derevni.html> .

структуру, причем опорными населенными пунктами чаще всего будут становиться административные центры муниципальных районов, а судьба остальных сел и деревень будет зависеть от того, попадут ли они в 50-километровую зону с хорошей транспортной доступностью. Указывалось, что «опорными» станут только 1% сельских населенных пунктов и 10–20% населенных пунктов окажутся на «прилегающих территориях», а инициатива «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения» повлияет на развитие сельских территорий лишь косвенно. При этом отмечалось, что необратимы процессы и уменьшения сельского населения в связи с научно-техническим перевооружением сельского труда, и урбанизации (прогнозируется, что через 20–30 лет в России будет не более 10–15% постоянных жителей сельских территорий). И еще раз участники обсуждения напомнили, что в бюджетах многих сельских поселений сумма поступлений от подоходного налога жителей составляет всего 2%, поскольку эти налоги зачисляются в городах, куда на заработки уезжают из деревень и сел (приводили иной пример распределения налогов в Швейцарии), а это существенно снижает потенциал их саморазвития.

Почему критическое обсуждение и взвешенный анализ плюсов и минусов агломерирования и формирования «точек роста» ведется на научных форумах и в трудах ученых, а региональные власти принимают этот подход к пространственному развитию как минимум спокойно? Причин несколько, и среди них не только обусловленные необходимостью исполнения решений государственных органов. Дело еще и в том, что это удобно: можно отчитаться, что агломерации созданы и эффективно функционируют (тем более что в крупных городах и без этого все показатели лучше, чем на периферии). Концентрация усилий и ресурсов в ТОРах, ТОРСах, «опорных населенных пунктах» и других «точках роста» заведомо результативнее, чем достижение социально-экономического благополучия на всей территории региона. Это реальная жизнь, и не следует возлагать на региональные власти невыполнимые задачи.

ГДЕ ЛОКАЛИЗУЮТСЯ СРЕДСТВА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Экспертные оценки ситуации на территории каждого региона обычно основываются на фиксируемых статистических показателях (демографических, экономических, социальных и др.), на параметрах бюджетной самообеспеченности и размерах межбюджетного трансферта из средств федерального бюджета, поступивших туда со всех (!) территорий страны. Но ведь существует еще один источник средств функционирования территорий – их «внетрансфертное» финансирование из того же федерального бюджета. Оно не отражается ни в структуре федерального бюджета, ни в статистике, но, крайне неравномерно «оседающее» в разных регионах, фактически становится одним из самых весомых факторов несокращающегося регионального неравенства. И в отличие от тех же трансфертов, рассчитываемых по строго определенным правилам, процедура установления и размер «внетрансфертных» федеральных ресурсов никакими нормативами не регламентируются.

Напомню, что в принятом федеральном бюджете на 2024 г. его расходы составляют около 35 трлн руб., а сумма межбюджетного трансферта – около 3,2 трлн руб., т.е. менее 10%. Часть этих расходов приходится на «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности» регионов»: в 2024 г. они должны составить 0,87 трлн руб. В Приложении № 1 к приказу Министерства финансов РФ от 13 ноября 2023 г. № 504 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» приведен перечень из всего 22 субъектов РФ¹⁹, «не являющихся в 2024 г. получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности». Но не межбюджетный трансферт с «дотациями на выравнивание», не 10% средств феде-

¹⁹ Республика Татарстан, Красноярский край, Белгородская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тульская, Тюменская, Челябинская и Ярославская области, город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

рального бюджета, а более его 90% (за исключением расходов за пределами РФ) «оседает» в тех или иных регионах, материализуясь в конкретных территориально привязанных проектах и объектах.

Приведу один частный пример. Где расходуются федеральные средства на функционирование Администрации Президента РФ, Государственной думы и Совета Федерации, около 20 федеральных министерств и 80 агентств, государственных комитетов, Счетной палаты РФ, Общественной палаты РФ, служб и надзоров? Откуда берутся и где «оседают» финансовые ресурсы на оснащение этих органов IT-аппаратурой и на ее постоянное обновление, на содержание и охрану помещений, наконец, на оплату труда сотен тысяч работников? Ответ очевиден: эти средства федерального бюджета локализуются в Москве, увеличивая число высокооплачиваемых рабочих мест в столице и ее налоговый потенциал, повышая общий платежеспособный спрос москвичей и прибыль розничной торговли. Учитываются ли эти денежные вливания в столицу России при сравнении показателей ее состояния и развития с другими городами страны? Разумеется, нет. Правильно ли, что эти федеральные средства, многократно превышающие трансфертно-дотационные расходы на поддержание многих так называемых дотационных регионов, направляются в Москву? Конечно же правильно, поскольку это просто необходимо для финансирования высших органов управления России. Но это только небольшая часть всех федеральных средств, «оседающих» в Москве, в том числе затрат на реализацию московскими бюджетополучателями значительной доли всех без исключения национальных проектов, различных программ и т.д.

Известно, что важнейшей составляющей расходов федерального бюджета в течение ряда лет являются расходы на реализацию национальных проектов. На финансирование конкретных мероприятий этих проектов в бюджете на 2024 г. предусмотрено выделение более 3 трлн руб., причем указано, что в последующие годы будут определены «национальные цели развития и необходимые ресурсы для их обеспечения». Напомню, что еще в конце 2018 г. Правительство РФ завершило работу по формированию национальных проектов и комплексного плана развития инфраструктуры и определило цели и задачи

на период до 2024 г. по 12 стратегическим направлениям, которые были предусмотрены Указом Президента РФ²⁰. Среди них «Здравоохранение», «Образование», «Культура», «Комфортная среда для жизни», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости». Такие проекты (а также национальные и федеральные программы) должны осуществляться не только за счет федеральных средств. Практически обязательно софинансирование национальных проектов из региональных бюджетов и средств частных компаний, но из федерального-то бюджета в 2024 г. на эти цели выделятся, повторю, более 3 трлн руб., т.е. сумма, равная вышеуказанному межбюджетному трансферту, и она полностью и крайне неравномерно «осядет» на территориях разных регионов. Это явление не новое: большие региональные различия в распределении средств национальных проектов отмечались с момента их возникновения до начала 2020-х годов.

То же относится и к большинству других расходов федерального бюджета. Так, общий объем расходов на национальную оборону в этом бюджете в 2024 г. должен составить 10,4 трлн руб., и эти средства столь же неравномерно разойдутся по территориям, где расположены соответствующие производственные и инфраструктурные объекты. Так же распределятся средства на поддержку промышленности гражданского назначения, на что в 2024 г. в федеральном бюджете предусмотрены расходы в сумме 2,7 трлн руб., на развитие агропромышленного комплекса – около 0,5 трлн руб. В этом году должен быть завершён первый этап реализации 10 индивидуальных программ социально-экономического развития регионов (после подведения итогов этого этапа будут определены новые регионы-участники), для чего на 2025–2026 гг. зарезервировано по 10 млрд руб. ежегодно. Явно недостаточные средства, предназначенные на фундаментальные исследования (около 40% от расходов на «гражданскую науку»), «осядут» в регионах (преимущественно в региональных сто-

²⁰ Правительство РФ добавило в этот список «комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

лицах), где расположены научные центры, и особенно в той же Москве. И во всех этих и других случаях такое «оседание» будет означать обеспечение занятости и доходов определенной части населения конкретных регионов.

Так и должно быть, ведь целевое распределение средств федерального бюджета по их получателям в тех или иных регионах естественно и менее всего должно решать задачи территориального «выравнивания». Поэтому реальную ситуацию в каждом регионе страны можно грамотно оценивать, только зная, за счет чего существуют (а значит, и от чего зависят) производственные, инфраструктурные, социальные, научно-образовательные и иные объекты на его территории и какова фактическая доля в их финансовом обеспечении не только собственных средств, но и федерального бюджета, а также частных и государственно-кооперативных структур. Не зная и не учитывая этого, нельзя судить ни об обоснованности принятия решений о федеральном бюджете, ни о разумности предлагаемых документов стратегического планирования. Для знания же о фактическом бюджетно-финансовом потенциале каждого региона нужно немного, а именно надо узаконить *обязательность полного территориального разреза федерального бюджета*, что при современном информационно-технологическом обеспечении отечественной бюджетной системы представляется вполне реалистичным²¹.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СУЖДЕНИЯ И ОЦЕНКИ

За десятилетие функционирования очередной «другой России» автору удалось более 400 раз обнаружить словосочетания «региональная политика», «стратегия пространственного развития», «точки роста», «городская агломерация» и т.п. в качестве ключевых слов

²¹ Об этом мы с А.Н. Швецовым вместе и по отдельности начали писать и публично выступать более 30 лет назад (одна из первых публикаций называлась «Рубль, знай свою территорию») и за это время в экспертном сообществе не встречали ни одного несогласного.

в публикациях по экономике, социологии и регионалистике. Эти словосочетания определяют и содержание многих тысяч нормативных документов федерального, регионального и муниципального уровней, появившихся после курса на тотальное «стратегическое планирование». Обзор таких материалов с анализом их генезиса мог бы стать предметом отдельного исследования, но здесь представляется уместным назвать лишь несколько направлений интересов отечественных ученых к предмету региональной политики (преимущественно в статьях 2022–2023 гг.), причем автор приносит искренние извинения за субъективность отбора представленных примеров.

Прежде всего процитирую суждение академика П.А. Минакира: «...Стремление к повышению продуктивности использования ресурсов и ускорению темпов экономического развития посредством “замыкания” экономической деятельности в рамках “полюсов роста” неизбежно приводит к нарастанию социально-экономической неоднородности пространства» [18, с. 276–277]. Логика и побудительные причины такого «замыкания» исследуются во многих публикациях, среди которых в последнее время наиболее развернутой и системной представляется статья А.В. Одинцовой в журнале «Федерализм». А.В. Одинцова не только четко расклассифицировала цели создания территорий со специальными режимами хозяйствования, но и обратила внимание на проблемы рассогласования политики развития преференциальных зон и пространственного развития в целом. Она приводит убедительные примеры создания и функционирования преференциальных территорий в разных странах мира и рассматривает этапы регулирования режимов подобных территорий в России, их институционализацию и причины вынужденного «обращения к концепциям поляризованного роста» [20].

Рекомендую читателям пространную публикацию, в которой показано, что «если целью региональной социальной политики в 1996 г. было онтологически нагруженное обеспечение населения едиными общегосударственными социальными стандартами и социальной защитой, то 21 год спустя это трансформировалось в имеющее гносеологический характер обеспечение равных возможностей для населения в реализации своих прав, т.е. де-юре обеспечение равных воз-

возможностей при существующем де-факто материальном неравенстве (в 2022 г. декларируемые доходы 10% наиболее материально обеспеченного населения превышали доходы 10% бедных почти в 14 раз). ...Социально-экономическое развитие субъектов Федерации становится все более конкурентным и поляризованным и воспроизводится модель пространственного социально-экономического развития, обозначенная М. Фуко²² как общество, формализованное по модели конкурентоспособного предприятия» [7, с. 35]. Автором цитируемой статьи обосновывается вывод о соответствии региональной политики России неолиберальной парадигме хозяйствования.

Сложился массив своеобразно дополняющих друг друга критических исследований Стратегии пространственного развития Российской Федерации, содержащих предложения о необходимости и направлениях ее актуализации [2], дающих анализ крайне неудачно определенной в этом документе экономической специализации макрорегионов [12], но самыми сокрушительными стали публикации В.А. Крюкова и В.Е. Селиверстова. В их совместной статье [13] рассмотрены генезис и эффективность развития многоуровневой системы стратегического планирования в Российской Федерации и показано, что на региональном и муниципальном уровнях ситуация в новом тысячелетии была гораздо более позитивной, чем на уровнях национальном и межрегиональном. В качестве примера рассмотрены названная Стратегия и текст экспертного заключения Института экономики и организации промышленного производства СО РАН на проект Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года и сделан вывод: этот проект имеет столь многочисленные недостатки, что не может быть принят даже в качестве основы стратегии развития Сибири. Не менее жесткая оценка стратегических намерений государства и реалий региональной политики дана вторым из этих авторов в статье с красноречивым

²² Имеется в виду известный пассаж из книги: *Фуко М. Рождение биополитики: Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году* / Пер. с фр. А.В. Дьякова. – СПб.: Наука, 2010. – С. 35.

названием «“Пятилетка” пространственного развития и региональной политики России: бег на месте или готовность к рывку?» [25].

Анализируя фундаментальные причины неудачности Стратегии пространственного развития Российской Федерации, Е.М. Бухвальд пишет: «...Не удалось принять многократно предлагавшуюся в разных вариантах “Концепцию государственной региональной политики” и на этой основе осуществить содержательное и целевое разграничение понятий “региональное развитие” и “пространственное развитие”. Вопреки логике подготовки документов стратегического планирования, которая была закреплена уже в начальной версии Федерального закона № 172, “Стратегия пространственного развития” разрабатывалась и утверждалась в отсутствие “базового” документа, определяющего стратегические задачи социально-экономического развития страны на перспективу. Негативную роль сыграло и фактическое отсутствие глубокой научно-общественной экспертизы данной Стратегии. Формально различных обсуждений было немало... но вносившиеся замечания и предложения, как правило, оставались без должного внимания... в большинстве своем критические замечания в адрес “Стратегии пространственного развития”, высказанные за последние несколько лет, так и остались нереализованными» [4, с. 91–92]. Критические оценки Стратегии, сделанные этим известным ученым, изложены в его работе [5], а одна статья так и называется: «Стратегия пространственного развития России: на полпути к успеху или провалу» [6].

Авторы новейших публикаций о политике и практике функционирования агломераций за редким исключением [16; 27; 28] приняли их как данность и обсуждают различные подходы к их формированию и моделям управления [3; 15; 17], нормативно-правовые проблемы регулирования, создания и развития агломераций на региональном уровне [21; 24; 29], особенности сельских агломераций и подходов к их формированию [11]. Последнее становится все более актуальным в связи с новейшими тенденциями изменения структур местного самоуправления [14]. Перечисленные статьи о взаимосвязанных аспектах реализации Стратегии и агломерирования нельзя рассматривать в отрыве от публикаций из области «высокой регионалистики», среди

которых в 2023 г. были интереснейшие исследования пространственной асимметрии неурбанизированных территорий [19], обеспечения экономического роста в России в условиях социально-экономической дифференциации регионов и возможности регулирования диспропорциональности регионального развития [22; 23], влияния концентрации ресурсов в Москве на экономику центральной России [10], политико-географического контекста метрополий и метрополизации в современной России [8] и задач пространственного развития страны с увязке с демографическими процессами и требованиями национальной безопасности [26].

Сверхактуальной представляется статья А.Г. Дружинина и О.В. Кузнецовой [9]. Авторы обратились к дискуссии начала 1980-х годов по концептуальным подходам в геOURбанистике, которая развернулась после публикации ведущими учеными того времени Н.Т. Агафоновым, С.Б. Лавровым и Б.С. Хоревым статьи «О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике» [1]. А.Г. Дружинин и О.В. Кузнецова убедительно показывают, что «по истечении четырех десятилетий идеи этих ученых дают основу для осмысления нынешних задач пространственного развития России. Речь идет о необходимости оценки процессов урбанизации как результата трансформации экономики и общества, формирования представлений о единой системе расселения, возрождения с учетом современных реалий экономического районирования» [9, с. 137]. Жаль только, что в 2022–2023 гг. наши регионалисты, обсуждавшие в своих публикациях насущные вопросы региональной политики, словно бы не замечали, что она творится в «другой России» с ее ориентацией на «суверенную экономику» и вынужденным разрывом связей с «коллективным Западом», с пространственным сдвигом на Восток и со специальной военной операцией на территории четырех новых регионов страны.

* * *

Приведенные в статье материалы публичных обсуждений региональной политики России и новейшие публикации на эту тему убеждают в необходимости кардинального пересмотра постулатов,

приоритетов и способов реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Но прежде всего следует системно обосновать ключевое понятие «пространственное развитие», освободив его от примитивного экономизма и признав его зависимость от изменяющихся обстоятельств и внутрироссийских территориальных различий. Уверен, что экспертное сообщество России к этому готово.

Список источников

1. Агафонов Н.Т., Лавров С.Б., Хорев Б.С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике // Известия Всесоюзного географического общества. – 1982. – Вып. 6. – С. 533–538.
2. Баранова Е.В., Петрыкина И.Н. Направления актуализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации // Современная экономика: проблемы и решения. – 2023. – № 5 (161). – С. 8–15.
3. Белякова Г.Я., Кулешко М.Я. Городские агломерации: подходы к формированию, модели управления // Экономика строительства. – 2022. – № 8. – С. 31–41.
4. Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 1 (109). – С. 80–98.
5. Бухвальд Е.М., Валентик О.М. Корректировки в стратегии пространственного развития: есть ли значимые продвижения? // Региональная экономика. Юг России. – 2023. – Т. 11, № 1. – С. 31–42.
6. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития России: на полпути к успеху или провалу? // Мир перемен. – 2022. – № 2. – С. 44–60.
7. Гончарова К.С. Формирование современной неолиберальной модели региональной политики России // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 3 (111). – С. 88–107.
8. Дружинин А.Г. Метрополии и метрополизация в современной России: концептуальные подходы в политико-географическом контексте // Известия РАН. Серия географическая. – 2014. – № 1. – С. 19–27.
9. Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. «Ультраурбанизм и аглоцентризм» vs «единая система расселения»: актуальность дискуссии сорокалетней давности // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2023. – № 1. – С. 135–150.
10. Дружинин П.В. Концентрация ресурсов в Москве: влияние на экономику Центрального федерального округа // Пространственная экономика. – 2022. – Т. 18, № 3. – С. 115–140.

11. Касимов А.А., Проваленова Н.В. Сельская агломерация и подходы к ее формированию // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2022. – № 5. – С. 192–200.
12. Козырь Н.С. Перспективные экономические специализации макрорегионов как ключевая недоработка Стратегии пространственного развития России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2023. – Т. 15, № 1. – С. 103–124.
13. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. – 2022. – № 5. – С. 22–40.
14. Кочетков В.О., Логинов Л.А. Анализ типов структур муниципального управления в Российской Федерации // Системные технологии. – 2018. – № 1 (26). – С. 50–53.
15. Лукманов И.Д. Государственная модель управления городскими агломерациями // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8, № 3. – С. 124–132.
16. Мельникова В.М., Мельникова М.В. Еще один взгляд на процесс развития городских агломераций в России // Город и люди: пространство и время: Сб. ст. Междунар. конф., Смоленск, 28–30 апреля 2023 г. – М.: РГО, 2023. – С. 148–160.
17. Меркурьев В.В., Жигалова И.А., Мягков Е.В. Сущность, содержание и теоретические подходы к развитию агломераций в России // Управленческий учет. – 2022. – № 2-3. – С. 632–640.
18. Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические типы // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, № 4. – С. 967–980.
19. Новикова И.И. Пространственная асимметрия в инфраструктурной обеспеченности неурбанизированных территорий Российской Федерации // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2023. – № 9. – С. 57–63.
20. Одицова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 2 (110). – С. 27–46.
21. Патракеева О.Ю. Проблемы управления пространственным развитием агломераций (на примере Краснодарского края) // Региональная экономика. Юг России. – 2022. – Т. 10, № 2. – С. 110–118.
22. Прыкина Л.В., Тарханова З.Э., Мусостов З.Р. Обеспечение экономического роста в Российской Федерации в условиях межрегиональной социально-экономической дифференциации // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2023. – Т. 3, № 9 (139). – С. 110–121.
23. Репушевская О.А. Характеристика и принципы формирования стратегий по регулированию диспропорциональности регионального развития // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2023. – № 3. – С. 135–139.

24. Савельева Н.К., Созинова А.А., Макарова Т.В. Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Т. 13, № 3. – С. 733–746.

25. Селиверстов В.Е. «Пятилетка» пространственного развития и региональной политики России: бег на месте или готовность к рывку? // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 4 (112). – С. 30–81.

26. Ткаченко А.А. Задачи пространственного развития России с точки зрения демографических процессов и национальной безопасности // Вестник Российской академии наук. – 2023. – Т. 93, № 2. – С. 112–120.

27. Швецов А.Н. Государство и агломерации: как выстраиваются их взаимоотношения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2023. – № 4. – С. 2–5.

28. Швецов А.Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 17–21.

29. Юсупова И.В., Шинкевич А.И., Арзамасова А.Г. О моделях управления развитием территорий агломераций // Экономический вестник Республики Татарстан. – 2022. – № 1. – С. 12–17.

DOI: 10.15372/REG20240103

Region: Economics & Sociology, 2024, No. 1 (121), p. 115–149

V.N. Leksin

“A DIFFERENT COUNTRY” AND ITS REGIONAL POLICY

In recent years, Russia has undergone a new set of significant transformations, marked by heightened tensions in its relations with the “collective West” and the consequential imposition of sanctions, disrupting vital Western investments and export-import operations. To partially counterbalance this, the nation pivoted towards the East and endeavored to establish a self-sufficient (“sovereign”) economy. The addition of six new constituent entities to Federative Russia, four of which have been subject to the special military operation for two years, has created a scenario where the restoration and renewal of production and infrastructure facilities heavily rely on federal financial

and material resources. Simultaneously, the accelerated development of defense industry enterprises and facilities in the Arctic zone has led to the concentration of economic and infrastructural potential in select regions, exacerbating depopulation and “desertification” in vast territories. Despite efforts, regional policy, as noted by authoritative scientists, struggles to act as a systemic regulator for spatially mediated reality changes. We, without aiming to cover all aspects and negative consequences comprehensively, pose five key questions for consideration: (1) why recent Russia should be perceived as “a different country,” (2) the aspirations and adaptability of state regional policy to these altered realities, (3) the implications of the policy of point localization of the country’s potential, (4) the repercussions of the lack of territorialization in federal and regional budgets, and (5) an examination of how scholars address regional policy issues in their latest works.

Keywords: Russia; “a different country”; strategy; regional policy

For citation: *Leksin, V.N. (2024). “Drugaya strana” i ee regionalnaya politika [“A different country” and its regional policy]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 1 (121), 115–149. DOI: 10.15372/REG20240103.*

References

1. *Agafonov, N.T., S.B. Lavrov & B.S. Khorev. (1982). O nekotorykh oshibochnykh kontseptsiyakh v urbanistike [On some erroneous concepts in urban studies]. Izvestiya Vsesoyuznogo geograficheskogo obshchestva [Proceedings of the All-Union Geographical Society], 6, 533–538.*
2. *Barinova, E.V. & I.N. Petrykina. (2023). Napravleniya aktualizatsii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Directions of updating Strategy of Spatial Development of the Russian Federation]. Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya [Modern Economics: Problems and Solutions], 5 (161), 8–15.*
3. *Belyakova, G.Ya. & M.Ya. Kuleshko. (2022). Gorodskie aglomeratsii: podkhody k formirovaniyu, modeli upravleniya [Urban agglomerations: Approaches to formation, management models]. Ekonomika stroitelstva [Construction Economy], 8, 31–41.*
4. *Buchwald, E.M. (2023). InstitutSIONalnye problemy strategirovaniya prostranstvennogo razvitiya [Institutional problems of spatial development strategization]. Federalizm [Federalism], Vol. 28, No. 1 (109), 80–98.*
5. *Buchwald, E.M. & O.M. Valentik. (2023). Korrektirovki v strategii prostranstvennogo razvitiya: est li znachimye prodvizheniya? [Amendments in spatial develop-*

ment strategy: Are there any significant advances?]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], Vol. 11, No. 1, 31–42.

6. *Buchwald, E.M. & A.V. Kolchugina.* (2022). *Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: na polputi k uspekhу ili provalu?* [Strategy for Russia's spatial development: Halfway to success or failure?]. *Mir peremen* [The World of Transformations], 2, 44–60.

7. *Goncharova, K.S.* (2023). *Formirovanie sovremennoy neoliberalnoy modeli regionalnoy politiki Rossii* [Formation of a modern neoliberal model of Russia's regional policy]. *Federalizm* [Federalism], Vol. 28, No. 3 (111), 88–107.

8. *Druzhinin, A.G.* (2014). *Metropolii i metropolizatsiya v sovremennoy Rossii: kontseptualnye podkhody v politiko-geograficheskom kontekste* [Metropolises and metropolization in modern Russia: Conceptual approaches in the context of political geography]. *Izvestiya RAN. Seriya geograficheskaya* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences. Geographical Series], 1, 19–27.

9. *Druzhinin, A.G. & O.V. Kuznetsova.* (2023). “Ultraurbanizm i aglotsentrizm” vs “edinaya sistema rasseleniya”: aktualnost diskussii sorokaletney davnosti [“Ultra-urbanism and aglocentrism” vs “unified settlement system”: The relevance of the forty-year-old discussion]. *Nauchnye trudy. Institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya RAN* [Scientific works. Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences], 1, 135–150.

10. *Druzhinin, P.V.* (2022). *Kontsentratsiya resursov v Moskve: vliyanie na ekonomiku Tsentralnogo federalnogo okruga* [The resource concentration in moscow: Impact on the economy of the Central Federal District]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], Vol. 18, No. 3, 115–140.

11. *Kasimov, A.A. & N.V. Provalenova.* (2022). *Selskaya aglomeratsiya i podkhody k ee formirovaniyu* [Rural agglomeration and approaches to its formation]. *Konkurentosposobnost v globalnom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technology], 5, 192–200.

12. *Kozyr, N.S.* (2023). *Perspektivnye ekonomicheskie spetsializatsii makroregionov kak klyuchevaya nedorabotka Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii* [Macro-regions promising economic specializations as a key gap in spatial development strategy of Russian Federation]. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya)* [Ars Administrandi], Vol. 15, No. 1, 103–124.

13. *Kryukov, V.A. & V.E. Seliverstov.* (2022). *Strategicheskoe planirovanie prostranstvennogo razvitiya Rossii i ee makroregionov: v plenu starykh illyuziy* [Strategic planning of the spatial development of Russia and its macro-regions: Captured to old illusions]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal* [Russian Economic Journal], 5, 22–40.

14. *Kochetkov, V.O. & L.A. Loginov.* (2018). *Analiz tipov struktur munitsipalnogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [Analysis of the types of municipal government structures in the Russian Federation]. *Sistemnye tekhnologii* [System Technologies], 1 (26), 50–53.

15. *Lukmanov, I.D.* (2022). Gosudarstvennaya model upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami [Government model of urban agglomerations management]. *Uchenye zapiski Krymskogo federalnogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki* [Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science], Vol. 8, No. 3, 124–132.
16. *Melnikova, V.M. & M.V. Melnikova.* (2023). Eshche odin vzglyad na protsess razvitiya gorodskikh aglomeratsiy v Rossii [Another look at the process of development of urban agglomerations in Russia]. *Gorod i lyudi: prostranstvo i vremya: sbornik statey Mezhdunarodnoy konferentsii, Smolensk, 28–30 aprelya 2023* [City and People: Space and Time. International Conference Proceedings. Smolensk, April 28–30, 2023]. Moscow, Russian Geographical Society Publ., 148–160.
17. *Merkuryev, V.V., I.A. Zhigalova & E.V. Myagkov.* (2022). Sushchnost, sodержanie i teoreticheskie podkhody k razvitiyu aglomeratsiy v Rossii [The essence, content and theoretical approaches to the development of agglomerations in Russia]. *Upravlencheskiy uchet* [Management Accounting], 2–3, 632–640.
18. *Minakir, P.A.* (2019). Rossiyskoe ekonomicheskoe prostranstvo: strategicheskie tupiki [Russian economic space: Strategic impasses]. *Ekonomika regiona* [Economy of Regions], Vol. 15, No. 4, 967–980.
19. *Novikova, I.I.* (2023). Prostranstvennaya asimetriya v infrastrukturnoy obespechennosti neurbanizirovannykh territoriy Rossiyskoy Federatsii [Spatial asymmetry in infrastructure security of non-urbanized territories of the Russian Federation]. *Ekonomika selskokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy* [Economy of Agricultural and Processing Enterprises], 9, 57–63.
20. *Odintsova, A.V.* (2023). Preferentsialnye territorii v prostranstvennom razvitiy Rossiyskoy Federatsii [Preferential territories in the spatial development of the Russian Federation]. *Federalizm* [Federalism], Vol. 28, No. 2 (110), 27–46.
21. *Patrakeeva, O.Yu.* (2022). Problemy upravleniya prostranstvennym razvitiem aglomeratsiy (na primere Krasnodarskogo kraya) [Issues of spatial development management of agglomerations (as exemplified by Krasnodar Krai)]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], Vol. 10, No. 2, 110–118.
22. *Prykina, L.V., Z.E. Tarkhanova & Z.R. Musostov.* (2023). Obespechenie ekonomicheskogo rosta v Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh mezhregionalnoy sotsialno-ekonomicheskoy differentsiatsii [Ensuring economic growth in the Russian Federation in the context of interregional socio-economic differentiation]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economics and Management: Problems, Solutions], Vol. 3, No. 9 (139), 110–121.
23. *Repushevskaya, O.A.* (2023). Kharakteristika i printsipy formirovaniya strategiy po regulirovaniyu disproportionalnosti regionalnogo razvitiya [Characteristics and principles for forming strategies to regulate disproportional regional development]. *Fundamentalnye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki* [Fundamental and Applied Research Studies of the Economics Cooperative Sector], 3, 135–139.

24. *Savelyeva, N.K., A.A. Sozinova & T.V. Makarova.* (2023). Normativno-pravovye problemy regulirovaniya sozdaniya i deyatelnosti aglomeratsiy na regionalnom urovne [Normative and legal problems of regulating the agglomeration creation and activity at the regional level]. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo* [Journal of Economics, Entrepreneurship and Law], Vol. 13, No. 3, 733–746.

25. *Seliverstov, V.E.* (2021). “Pyatiletka” prostranstvennogo razvitiya i regionalnoy politiki Rossii: beg na meste ili gotovnost k ryvku? [The five-year period of Russia’s spatial development and regional policy: Running in place or getting ready for a breakthrough?]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 4 (112), 30–81.

26. *Tkachenko, A.A.* (2023). Zadachi prostranstvennogo razvitiya Rossii s tochki zreniya demograficheskikh protsessov i natsionalnoy bezopasnosti [Challenges of spatial development in Russia from the perspective of demographic processes and national security]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk* [Herald of the Russian Academy of Sciences], Vol. 93, No. 2, 112–120.

27. *Shvetsov, A.N.* (2023). Gosudarstvo i aglomeratsii: kak vystraivayutsya ikh vzaimootnosheniya [The state and agglomerations: Relationship building]. *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 4, 2–5.

28. *Shvetsov, A.N.* (2018). Munitsipalno-gosudarstvennoe upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami [Municipal and public administration of city agglomerations]. *Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2, 17–21.

29. *Yusupova, I.V., A.I. Shinkevich & A.G. Arzamasova.* (2022). O modelyakh upravleniya razvitiem territoriy aglomeratsiy [About models of management of development of territories of agglomerations]. *Ekonomicheskiy vestnik Respubliki Tatarstan* [Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan], 1, 12–17.

About Author

Leksin, Vladimir Nikolaevich (Moscow, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher at the Federal Research Center “Computer Science and Control”, Russian Academy of Sciences (9, 60-letiya Oktyabrya Ave., Moscow, 117312, Russia). E-mail: leksinvn@yandex.ru.

Поступила в редколлегию 14.11.2023.

После доработки 15.01.2024.

Принята к публикации 15.01.2024.

© Лексин В.Н., 2024