

Системная диагностика социально-экономических процессов

Пространственные преобразования в России: опыт системной диагностики

А.Н. ШВЕЦОВ

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»
Российской академии наук, г. Москва, Россия

Аннотация. В статье обосновывается и реализуется замысел интерпретации преобразований российского пространства через призму системного подхода. Представлены основанные на этом подходе опыт системной диагностики функционально-структурных изменений российского пространства в процессе исторических переходов, а также дана оценка современной практики регулирования пространственных преобразований в рамках актуальной государственной политики. Предложены направления повышения результативности и эффективности этой политики путем ее систематизации.

Ключевые слова: *пространственные преобразования, системный подход, системная диагностика, системное регулирование, политика пространственного (регионального) развития.*

DOI: 10.14357/20790279260201 **EDN:** CZBTCH

1. Российское пространство через призму системного подхода

Российское пространство в части его структурно-функциональной организации¹ представляет собой крупномасштабный и в высшей степени сложно устроенный объект, который сформировался и продолжает развиваться в длительном и неравномерном процессе эволюционных изменений и стремительных перемен. Для научной

интерпретации, анализа предпосылок и оценки последствий пространственного развития не годятся шаблоны и стереотипы; требуется фундаментальная научная методология, по своим исследовательским возможностям адекватная сложности исследуемых пространственно обусловленных процессов и явлений. Напомним, что именно потребности работы со сложностью вызвали к жизни системный подход [1], в основе которого лежит рассмотрение сложных объектов как систем и который ориентирует исследование на раскрытие их целостности и обеспечивающих ее механизмов, на выявление многообразных типов внутренних и внешних связей объекта и сведение их в единую концептуальную картину. Но

¹ Под структурно-функциональной организацией пространства предлагается понимать его структуризацию посредством административно-территориального деления (организация власти и расселения) страны, распределения в рамках этой структуры экономического и социального потенциалов (организация экономики и социальной сферы), а также ее инфраструктурное обустройство (транспортное, энергетическое, коммунальное и др. обеспечение).

дело не сводится к упрощенно-формальному и бесконечно повторяемому объявлению исследуемого объекта целостной системой, состоящей из элементов. Важно, чтобы в рамках этого методологического и научного направления обращение со сложной динамической системой опиралось бы на творческое системное мышление [2; 3], помогающее увидеть не изолированные события, но глубинные связи, отношения и закономерности, а проблемные ситуации описывать с помощью причинно-следственных циклов – цепочек усиливающих и балансирующих обратных связей. Еще больше повышается востребованность системного видения, когда предметно-объектная и проблемная области – как это имеет место в нашем случае – не укладываются в рамки одной научной дисциплины, а требуют для исследования междисциплинарного подхода, который не должен ограничиваться только методологией, но и вбирать в себя конкретные приложения в практике обоснования управленческих решений. Применение такого концептуально-теоретического и научно-прикладного подхода для анализа и оценки социоэкономических и организационно-управленческих процессов и явлений мы называем системной диагностикой². В статье представлены основанные на этом подходе опыт исследования функционально-структурных изменений российского пространства в процессе исторических переходов, а также оценка современной практики регулирования пространственных преобразований в рамках актуальной государственной политики с обоснованием предложений по ее совершенствованию путем системного упорядочения.

2. Системность как форма интерпретации пространства

В контексте системного подхода организация российского пространства интерпретируется как антропогенная мегасистема [5]. Ее структуру образуют определенным образом распределенные по территории страны многочисленные, разнообразные и взаимосвязанные компоненты социоэкономического хозяйства. При этом ни количественные параметры массива самих элементов, ни спектр различий между ними, не говоря уже о характере

межэлементных взаимодействий, не являются целиком и полностью известными.

Но вовсе не количественно-структурные параметры этой крупномасштабной системы, прежде всего, характеризуют ее сложность; эта сложность выступает в первую очередь и главным образом следствием именно организации системы, элементы которой обладают свойством относительно независимого принятия самостоятельных решений, непредсказуемо влияющих на формирование траектории развития системы в целом. Благодаря накапливающейся энергии множества таких решений, принимаемых под совокупным воздействием эндогенных и экзогенных факторов (свойство открытости системы), а также обусловленных этими решениями цепочек положительных и отрицательных обратных связей, система претерпевает непрерывные и существенные количественные и качественные изменения – пространственные преобразования, затрагивающие все ее основные характеристики – масштаб, структуру, связи: обретаются и утрачиваются территории, возникают и умирают населенные пункты, возводятся и исчезают города, складываются и распадаются их агломерации, строятся и приходят в упадок предприятия, вовлекаются в хозяйственный оборот и исчерпываются месторождения, сооружаются и выводятся из эксплуатации инфраструктурные (энергетические, дорожные и другие) объекты, и т.д. Подчеркнем, пространственные преобразования – это не одномерный и однонаправленный процесс изменений к лучшему, а многокомпонентный (экономический, социальный, экологический, политический) и разновекторный (во всех возможных направлениях развития³: обретение, утрата, рост, депрессия, стагнация, упадок и др.) процесс функционирования территориальных образований.

Современный процесс и результат переформатирования пространственной организации жизнедеятельности России может быть представлен композицией пространственных преобразований и их результатов в мега (в масштабах всей страны), макро (в пределах крупных природно-географических объектов – Арктики, Дальнего Востока, Сибири, Европейской части, а также условных административных образований – федеральных округов), мезо (в границах субъектов федерации (регионов), а также крупнейших городов и их агломераций) и

² И в этой публикации, и в прежних работах в диагностике и интерпретации корневых проблем пространственных преобразований мы следуем методологической традиции, сформированной автором в многолетнем творческом содружестве с В.Н. Лексиним в Институте системно анализа РАН при обосновании и развитии научно-теоретической платформы системного анализа и регулирования территориальных процессов и явлений, и ее приложения к принятию решений [4].

³ Термин «развитие» в научном смысле означает просто изменение и лишь желание политиков и публицистов отождествить его со столь же односторонне трактуемым понятием прогресс как изменением к лучшему, привнесло в него исключительно позитивную коннотацию [6]. Однако подобно изменению развитие ни в теории, ни на практике не имеет обязательно позитивного смысла.

микро масштабах (в субрегиональном измерении – в городах, районах, группах поселений).

3. Преобразования российского пространства в процессе исторических переходов

В истории российского государства были три значимых периода пространственных преобразований, главным содержанием которых становились существенные (а в двух случаях – стремительные кардинальные) трансформации пространства крупнейших государств – Российской империи, Советского Союза, Российской Федерации. Первый период XVI–XIX вв., связанный с приращением территорий и их долговременным удержанием, можно представить в виде последовательности пространственных преобразований. С учетом того, что все они проходили в контексте оставшихся по сути неизменными общих принципов и правил пространственной организации и государственно-политического устройства страны позволительно считать даже такую длительную пространственную экспансию по ее общему смыслу и содержанию единым этапом монотонных – без «сотрясения основ» – преобразований. Чего не скажешь о стремительных кардинальных переменах в организации российского пространства, дважды случившихся только за один XX век (в его самом начале и в самом конце). Пространство страны на протяжении столетия находится в постоянном стрессе стремительных переходных процессов из одного состояния в принципиально другое и затем в столь же отличное от предыдущего третье.

Именно с таким «сотрясанием основ» – великими революционными событиями 1917 г.⁴ – была сопряжена первая из таких перемен. Самодержавная феодальная и в последние десятилетия уже буржуазная Российская империя потерпела крах как государство, утратила ряд территорий и была замещена социалистическим Советским Союзом. Последовавшие за этим всего семьдесят лет советских преобразований привели к кардинальным пространственным переменам: к возвращению утраченных в ходе революционных катаклизмов окраин империи, к новой административно-территориальной нарезке страны и к тотальному освоению обширных территорий на основе беспрецедентных государственных директивных планов размещения бурно развивавшихся производительных сил и сопряженных с этим процессом схем расселения.

Вторая переменная, начавшаяся в 1991 г., тоже сопряжена с «сотрясанием основ»: развалом СССР

с потерей многих окраинных территорий и проведением всеобъемлющих реформ в государстве-премнике – Российской Федерации. Следствием этого стали, по-видимому, уже необратимые сжатие⁵ и деформация пространства страны. Наряду с чувствительными изменениями масштабов и конфигурации пространства, перекраиванием политических и физико-географических карт произошла полная смена принципов, механизмов и форм организации пространства страны. Эти подвижки стали источником долгосрочных мощных и сложных проблем становления новой – обусловленной транзитом от социализма и унитаризма к рынку и федеративному устройству – пространственной организации жизнедеятельности⁶.

4. Советский период системного преобразования пространства

Советский период премного добавил своеобразия процессам и явлениям пространственного развития, наложив печать беспрецедентной особенности на характер освоения пространства – на организационно-экономические способы и географические направления, темпы и масштабы, цену и последствия распространения и организации жизнедеятельности на этом поразительном – огромном и суровом – пространстве, доставшемся СССР в наследство от прежнего режима. Именно советская власть в предельно сжатые о сроки – всего-то за несколько десятков лет – с использованием особых инструментов мобилизационной экономики (централизованного директивного всеохватного планирования и внеэкономического принуждения) сформировала исключительно своеобразную конфигурацию социоэкономического пространства страны, несущим каркасом которой стали тысячи крупных государственных индустриальных предприятий и десятки городов-гигантов, построенных в труднодоступных и климатически неблагоприят-

⁵ Прием в состав России четырех новых регионов в 2022 г. несколько скорректировал такой вывод, но изменение де-юре пока не стало расширением территории де-факто.

⁶ Оба этих транзита беспрецедентны для мировой истории: ни одно государство в мире не переживало стремительных переходов от капитализма к социализму и затем опять к капитализму (но уже, конечно, начала XXI, а не XX века). В известном смысле сравнимой с российской может быть только история модернизаций в Китае в XX в. В силу уникальности отмеченных исторических переходов Россия лишена возможности воспользоваться чужим опытом (включая и опыт пространственных преобразований) по причине его полного отсутствия. Это не призыв отказаться в пространственных исследованиях от использования, какого бы то ни было зарубежного опыта, как может показаться отдельным критикам, а только от тщетного поиска несуществующего опыта организации пространственных преобразований, аналогичных пережитым Россией.

⁴ Включая и февральский «заговор верхов», и октябрьский «большевистский переворот».

ных для нормальной жизни частях страны – в глубине континента на крайне неприветливых просторах Сибири, Дальнего Востока и Арктики.

Если теоретических сомнений в важности «освоения ресурсов зоны Севера» у советской власти не было, то практические вопросы о том, как их осваивать, надо ли строить для этого «сибирские города» в 1920-1930-е годы были предметом серьезных дискуссий, суть которых заключалась в выяснении влияния физико-географической среды на размещение производства по территории страны.

Много позже уже в 1970-е годы большую привлекательность приобрела теоретическая идея активно-преобразовательного подхода к территориальной структуре экономики как к единому народно-хозяйственному комплексу, к перестройке сложившегося размещения производства по единому плану в противовес распространенному и в старой России и повсюду в мире размещению производства на основе разрозненных решений предпринимателей. Выражением этой идеи стали «принципы социалистического размещения производства» – планомерность, комплексность, территориальное разделение труда, приближение к источникам сырья и центрам потребления, выравнивание уровней, учет требований обороноспособности. Впрочем, такая «прогрессивная» идея на практике претерпела существенную деформацию: сужение горизонта планирования в сочетании с ростом централизма вытеснили территориальный принцип отраслевым [10, с. 19].

Но важнее всего, принятая в СССР система централизованного директивного планирования процессов расселения и размещения производительных сил, отвергнувшая законы рыночного экономического развития и в погоне за «запасами ресурсов» игнорировавшая естественные климатические ограничения, сильно деформировала ход и результаты развития страны в ее пространственном измерении. Для России такой подход с его нерациональным с точки зрения экономической эффективности распределением ресурсов (в том числе и рабочей силы) обернулся тем, что она в несравнимо большей степени, нежели другие расположенные в северных широтах крупные государства – Канада, США или скандинавские страны, оказалась обременена проблемами и расходами, обусловленными размером территории страны и ее холодным климатом [11, с. 14]. Так, более половины территории РФ находится в климатических условиях 60-й параллели (немногим южнее или даже севернее), т.е. в географической зоне вблизи Северного полярного круга, которая считается непригодной для «нормальной»

жизнедеятельности. В США же в таких условиях – севернее 58-го градуса – находится только почти безлюдная Аляска, занимающая 16% территории страны, но доля населения которой составляет всего 0,2%. Ещё контрастнее положение северных территорий Канады, занимающих около 40% всей площади страны, но в которых удельный вес населения ничтожно мал – всего лишь 0,02% (!). В России же в этой зоне проживает 12% населения (18 млн человек), т.е. почти в 60 раз больше, чем на соответствующей территории США, и почти в 600 (!) раз больше, чем на северных территориях Канады [12, с. 8-11].

5. Постсоветский вызов организации пространства

Постсоветский передел, также революционно оборвавший прежнюю траекторию движения, начался 35 лет назад и как будет проходить, когда и чем закончится ещё неизвестно. Хотя уже ясно, что с самого начала он проигрывает предшествовавшему периоду и по замыслам, и по размаху, и по энергии пространственных преобразований, по теоретическому осмыслению и системной оценке предпосылок и последствий. Главное, что отсутствует общепризнанное понимание смысла и содержания постсоветского вызова преобразования пространства, который, на наш взгляд, обусловлен принципиальным противоречием между целенаправленно, энергично и последовательно формировавшейся в предшествующие десятилетия пространственного развития по-советски – путем воплощения исключительно государственных планово-директивных решений (схем развития и размещения производительных сил, а также расселения на территории СССР), – и качественно новыми обстоятельствами, открывшимися вследствие пережитого страной разворота в сторону рыночной экономики и федеративного устройства государства и вызванного им процессов переосвоения пространства страны [13].

Разумеется, возникновение новых обстоятельств и адаптацию к ним можно считать вполне обычным делом для развития сложных общественных систем. Однако в современной России речь идет о совершенно особом (правда, для ее истории не уникальном) случае, когда происходит не постепенное (эволюционное) перестраивание отдельных сторон жизнеустройства, а стремительная смена устоев жизнедеятельности, поставившая страну перед небывалыми по числу, масштабу и сложности пространственными проблемами. Существенно сократилась территория страны;

пробыв почти 40 лет в статусе одной из всего двух глобальных сверхдержав, Россия всего за несколько месяцев утратила многие из своих обширных приобретений предшествующих столетий. Если в конце 1980-х годов на гигантской территории СССР, составлявшей 22,4 млн кв. км – 15% всей суши, – проживало 286 млн человек – 5,5% населения планеты, то после его распада территория РФ уменьшилась до 17 млн кв. км, что составляет 11,4% земной поверхности, на которой осталось около 145 млн жителей – менее 2,3% населения планеты⁷.

Произошла смена функциональных ролей и геополитического значения отдельных частей (регионов) России, усилилась гипертрофия её северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности (две трети территории современной России занимает зона вечной мерзлоты), были утрачены (отошли другим государствам) основные выходы в бассейны Балтийского и Черного морей и вынужденно усилилась роль тихоокеанских и северных портов, возросло экономическое тяготение Восточно-Сибирских и Дальневосточных территорий к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, увеличилось число приграничных регионов, появилась эксклавная территория (Калининградская область), уменьшилось (оказались за границей) число крупных городских агломераций, и др. [13].

На смену исключительно планомерному государственно-направляемому распределению хозяйственного (а следом и социального) потенциала по территории страны пришел преимущественно стихийный процесс стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность получает здесь уже другие основания и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортная доступность, близость к рынкам сбыта и

т.д.)⁸. С развалом СССР разорвались взаимосвязи, установленные в советской плановой экономике между государственными предприятиями, ставшими вдруг рыночными агентами. Это вызвало резкое ослабление связности освоенного пространства страны, размежевало территории больше, чем когда-либо прежде, поставило под вопрос само выживание многих городов и сельских поселений.

6. Естественность и государственное регулирование пространственных преобразований

Органичное пространственное развитие возможно при условии разумного сочетания естественности и регулируемости пространственно обусловленных процессов и явлений. В разные периоды соотношение этих начал складывается по-разному. В советское время в пространственном развитии абсолютно доминировало всеобъемлющее директивное государственное планирование и управление. В 1990-е годы постсоветских реформ случился стремительный поворот в сторону неумеренно-стихийной децентрализации управления пространственным развитием. В 2000-е годы контрреформ начался быстрый возврат к укреплению государственного регулирования в этой сфере, которое во многом оказывается чрезмерным по задачам и затратам и неоправданным по ожиданиям результативности.

Смысл и содержание современного регулирования пространственных преобразований определяют Основы государственной политики регионального развития⁹ и Стратегия пространственного развития¹⁰. Первый документ – более

⁷ Бытует основанное на приведенных данных представление о чрезмерно большой территории России при сравнительно небольшом ее населении. Но эта расхожая точка зрения не соответствует реальности, если сопоставить параметры российского пространства с другими крупными государствами. Например, территория Канады – 9,9 млн кв. км, то есть 6,6% земной поверхности, а живут в этой стране 28 млн человек или всего 0,4% (!) населения Земли. Площадь другого крупного государства – Австралии составляет 7,6 млн кв. км, или 5% суши, а население 18 млн человек или 0,3% населения планеты. Ещё красноречивей выглядят удельные показатели плотности населения. В России на 1 кв. км территории приходится 8,5 человека, в то время как в Канаде только 2,8, и в Австралии всего лишь 2,3. Это значит, что на одного человека в Канаде приходится в три раза больше территории, чем в РФ, а в Австралии почти в четыре раза больше [12, с. 8].

⁸ География всегда определяла, где в мире социальное развитие будет происходить быстрее всего. Однако это развитие по нарастающей изменяло значение самой географии [14, с. 41]. Указывая на традиционно выделяемую особую роль экономико-географических факторов, следует вместе с тем заметить, что в течение последних двух десятилетий был сформулирован ряд принципиально важных выводов относительно их места в ряду основных групп параметров (ресурсно-технологических, экономико-географических, социокультурных и институциональных факторов, а также экономической политики), на которые опираются современные модели экономического роста. Согласно новым воззрениям экономико-географические факторы «... из экзогенных детерминант экономического развития превращаются в производные от действия ресурсно-технологических факторов и экономической политики». Множатся примеры, когда «географическое положение и климат более не выступают жесткими детерминантами экономического развития» [15, с. 5]. Хотя все еще актуальна мысль о том, что «география и климат – это судьба».

⁹ Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. №13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» – далее Основы.

¹⁰ Постановление правительства РФ от 3 февраля 2019 г. №207-р

общий по замыслу (но далеко не исчерпывающий заявленный им предмет по существу) и стоящий выше по статусу. Второй – по ранжиру ниже, но по существу претендует на главную доктринальную роль. В нем концентрировано выражены (чего совсем нет в президентских Основах) смысл и содержание, оценки и цели, инструменты и ожидаемые результаты региональной политики. И его главная новация состоит в том, он юридически закрепляет новое для российской региональной политики понятие «пространственное развитие»¹¹. К тому же значимость Стратегии утяжеляет то, что он является еще и планово-конкретным документом. Стратегия стала де факто новым воплощением региональной политики, расширив и запутав прежние представления о ней настолько, что свела «государственную политику регионального развития» до всего лишь способа реализации ее самой. Вспору называть политику не «региональной», а «пространственной», да и вместо «политика» уместнее говорить «стратегия». Требуется устранение этой коллизии путем системного упорядочения государственной политики.

7. Предпосылки и смысл систематизация политики пространственного развития

Реальная пространственная (региональная) политика – это не застывшая теоретически выверенная конструкция; она идет извилистым путем «проб и ошибок» и формируется как результат, прежде всего, разноплановой и неизбежно противоречивой практической деятельности, реагирующей на нескончаемые порожденные кардинальными реформами и острыми кризисами проблемные ситуации и лишь отчасти подкрепляемой результатами научных исследований, призванных помочь прояснению места и роли этой политики, ее предпосылок, содержания и последствий. Многолетнее неупорядоченное расширение круга и изменение содержания задач, разрастание структуры решающих их органов власти, а также увеличение числа объектов и разнообразия инструментов регулирования пространственного развития, распыленных к тому же по многим правовым актам, сверх меры усложняют целесо-

образную организацию этой сферы, порождают ведомственную разобщенность, непоследовательность и противоречивость регулятивных действий, делают региональную политику все более громоздкой, дорогостоящей и критикуемой за ее недостаточную результативность.

Поэтому необходимым качеством пространственной (региональной) политики должна стать ее системность¹², выступающая как следствием увеличения масштаба, эскалации целей, расширения предметного содержания и усложнения организации этой деятельности, так и предпосылкой повышения планомерности, результативности и эффективности мер государственного воздействия на пространственное (региональное) развитие. На всем протяжении своей тридцатилетней истории эта сфера никогда не была целостным объектом ни изначального системного конструирования, ни последующей ее систематизации. Вот почему актуальной и новой является научно-прикладная задача системного упорядочения конгломерата целей, объектов, органов и мер государственного регулирования пространственного (регионального) развития, результатом решения которой должна стать непротиворечивая система пространственной (региональной) политики.

Последовательное и специально организованное системное упорядочение должно затронуть все аспекты пространственной (региональной) политики как единого целого: от представлений о сути пространственного (регионального) развития в постсоветский переходный период до конкретных процедур принятия соответствующих решений и оценки их результатов. Нужна новая – системная концепция современной пространственной (региональной) политики федеративного государства с местным самоуправлением и рыночной экономикой, призванная установить систему основных положений, исчерпывающе и непротиворечиво определяющих смысл (миссию), главные направления и актуальные цели этой политики, вычлняющие ее предметное содержание, а также закрепляющие принципиальные требования к выбору видов объектов регулирования, к организационной структуре управления, к составу инструментов, объемам потребных ресурсов, к обязательной оценке результативности и эффективности их использования для корректировки принимаемых решений.

«Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» – далее Стратегия.

¹¹ Термин появился в концепции «Политика пространственного развития», разработанной в Евросоюзе в 1990-х годах с принятием Европейской перспективы пространственного развития (ESDP). Это документ, утвержденный Европейской комиссией в 1999 г. как юридически необязательный, содержит 60 вариантов политики для всех отвечающих за планирование уровней власти с целью достижения сбалансированной и устойчивой стратегии пространственного развития.

¹² Это требование соответствует характеристике региональной политики как системы, закрепленной в Основах. Однако это соответствие в большей степени формально-юридическое, нежели фактически достигнутое.

Для системного упорядочения региональной политики требуется принципиальное условие, которое никогда еще не формулировалось; нужно осознать и зафиксировать ее устойчивую смысловую (ценностную) первооснову – из чего она должна исходить, чему следовать и ради чего осуществляться. Установление коренных смысла и направлений пространственной (региональной) политики должно выводиться не из весьма подвижной совокупности ситуативных целей, проблем и задач, а из более стабильных интересов как осознанных и правозакрепленных фундаментальных потребностей государства в сфере пространственного развития страны, которые определяются экономическими и социальными отношениями, геополитическими вызовами, культурно-историческими традициями, необходимостью обеспечения безопасности, защитой населения от экологических катастроф и т.д. И специально организованным способом обеспечения этих интересов как раз и должна выступать система пространственной (региональной) политики.

Важно уточнить ее предметное содержание, т.е. вычленив собственно пространственную (региональную) составляющую жизнедеятельности страны, пространственные аспекты этого многокомпонентного процесса, выбрать в широком спектре социоэкономических задач те из них, которые пространственно опосредованы, и только потому могут (но не обязательно!) выступать предметом пространственной (региональной) политики. Критерий отнесения к пространственному развитию пока очень простой: раз происходит на территории (а все происходящее привязано к территории) – значит, территориальное. Потому нынешние стратегии содержат цели и задачи, по своему содержанию вовсе не относящиеся к проблематике собственно пространственной организации развития. Но даже те, что являются пространственно обусловленными, не обязательно требуют участия государства в их решении.

8. Системное упорядочение объектов, субъектов, инструментов и правовой базы политики пространственного развития

Для того чтобы пространственная (региональная) политика стала подлинно системной требует упорядочения увеличивающаяся совокупность ее разнообразных объектов. Объектный состав региональной политики претерпевает постоянные изменения, причем настолько серьезные, что их следствием становятся даже изменения в Конституции

РФ¹³. Одной из новаций политики последних лет стало выделение целевых территорий, превосходящих по своим масштабам отдельные субъекты Российской Федерации и не укладывающихся даже в пределы федеральных округов. Речь о введении в законодательство понятия макрорегиона¹⁴. Государственная политика воздействия на пространственное развитие не ограничивается региональными и макрорегиональными объектами. В ее фокус попадают также объекты муниципального уровня, представленные различными типами поселений. Примеры регулятивных воздействий, когда в качестве объектов региональной политики выступали ситуации в таких локальных образованиях, не единичны и известны: речь идет о закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, моногородах. В этом классе субрегиональных объектов государственного воздействия уже давно ищут место и городским агломерациям. Генерируются новые инициативы по государственной поддержке развития малых и средних городов, а также сельских населенных пунктов, включая государственную программу поддержки развития опорных населенных пунктов.

Система пространственной (региональной) политики предполагает наличие системно организованного субъекта регулятивных воздействий. В решение широкого спектра вопросов, относящихся к проблематике регионального (пространственного) развития, де-факто вовлечены многие органы разных ветвей власти федерального уровня. Состав этого множества не отличался постоянством. Предметы регулирования, степень и механизмы вовлеченности в процессы пространственного развития у этих органов различны. В связи с этим возникает сложная организационная задача рационального разделения функций и координации работы многих органов, с тем чтобы каждый из них в отдельности (в пределах своей компетенции) и все они вместе несли ответственность за результативность и эффективность соответствующей государственной политики. Другими словами, речь идет о формировании подлинно системной организации субъекта государственной политики в сфере пространственного развития.

«Приводными ремнями» пространственной (региональной) политики выступают воздействия на пространственно опосредованные про-

¹³ Изменения претерпевает ст. 65 главы 3 «Федеративное устройство», где приводится состав субъектов РФ. Речь о проходивших в 2000-х годах укрупнениях региональных объектов государственного регулирования. Тогда было проведено слияние ряда субъектов РФ. В 2022 г. в состав РФ были приняты новые субъекты.

¹⁴ См. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

цессы и ситуации. Их число неуклонно увеличивается, а диапазон решаемых задач расширяется – от преодоления депрессивных состояний и антикризисной поддержки территорий до стимулирования их опережающего развития и социально-экономической модернизации. Этот процесс не отличается упорядоченностью. Его следствием становится противоречивый набор инструментов, одновременно, но не согласованно реализующих несколько типов региональной политики: «выравнивания» и «развития полюсов роста», «стимулирования» и «сдерживания», «конкуренции» и «сотрудничества». Неупорядоченность усиливается тем, что за государственные решения отвечают различные ведомства¹⁵, мотивы (цели) которых нельзя назвать согласованными, а действия – скоординированными. Итогами бессистемного конструирования и применения инструментов пространственных преобразований являются малая результативность и низкая эффективность использующей этот инструментарий политики.

То, что входит в понятие пространственной (региональной) политики (ее предметное поле, состав объектов регулирования, инструменты), в настоящее время «размыто» в многочисленных нормативных правовых актах различной правовой природы, неодинаковой юридической силы, федерального и регионального уровней. За годы становления этой политики ее правовая база разрослась неимоверно и стала совершенно необозримой. Упорядочение этого неструктурированного множества документов – обязательное и важнейшее действие в рамках систематизации всего обширного и разнообразного хозяйства пространственной (региональной) политики.

Разработка концепции пространственной (региональной) политики должна опираться на накопленный опыт подготовки аналогичных документов в предыдущие годы и использовать новые возможности (обусловленные результатами новейших научных исследований, решениями федеральных органов власти, международным опытом) для системной модернизации и упорядочения государственной региональной политики. Итогом этих усилий должна стать компактная и обозримая, целостная и непротиворечивая, прозрачная и логичная, требующая минимального ручного управления система, открытая для развивающихся и не разрушающих ее нововведений.

Литература

1. Тищенко В.И. Генезис системной идеи. От кризиса миропонимания к новой целостности. ФИЦ ИУ РАН. 2025. 94 с.
2. Медоуз Д.Х. Азбука системного мышления. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2010. 343 с.
3. О'Коннор Дж. Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем / Джозеф О'Коннор и Иан Макдермотт; Пер. с англ. 5-е изд. М.: Альпина Пабlishерз. 2011. 254 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС. 1997 (стереотипные издания в 1999-2022 гг.). 372 с.
5. Лексин В.Н. Антропогенные пространственные системы: особенности функционирования и трансформации // Труды Института системного анализа РАН. 2018. Т. 68. Вып.1. С.74-86.
6. Лексин В.Н. Развитие как ключевое оценочное понятие трансформации пространственных систем // Балтийский регион. 2024. Т. 16, №3. С. 4-20. DOI 10.5922/2079-8555-2024-3-1
7. Барбенко Я.А., Демьяненко А.Н. Концепты «колонизация» и «освоение»: диалог // Известия Восточного института. 2024. № 1. С. 72–81. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2024-1/72-81>
8. Демьяненко А.Н., Бляхер Л.Е., Леонтьева Э.О., Симоненко О.А. Круглый стол «Возможна ли «колонизация» пространства? Гуманитарии между метафорой и научным исследованием» // Известия Восточного института. 2020. № 4. С. 118–132. doi: [dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2020-4/118-132](https://doi.org/10.24866/2542-1611/2020-4/118-132)
9. Володарский Я.Е., Кабузан В.М. Территория и население России в XV-XVIII веках // Российская империя: от истоков до начала XIX века. Очерки социально-политической и экономической истории / ИРИ РАН. М.: «Русская панорама». 2011. С. 328-359.
10. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О.С. Пчелинцев; Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН. М.: Наука, 2004. 258 с.
11. Хилл Ф., Гэдди К. Сибирское бремя. Просчеты советского планирования и будущее России / Пер. с англ. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2007. 328 с.
12. Кожин В.В. Победы и беды России. М.: Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2002. 512 с.
13. Швецов А.Н. Становление новой организации экономического пространства России: Опыт

¹⁵ Минэкономразвития, минфин, минсельхоз, минпром, минвостокразвития и др.

государственного регулирования и научных исследований пространственных преобразований. – М.: ЛЕНАНД, 2021. 304 с.

14. Моррис И. Почему властвует Запад ... по крайней мере, пока ещё. Закономерности истории, и что они сообщают нам о будущем / Иэн Мор-

рис [перевод с англ. В. Егоров]. М.: Карьера Пресс, 2016. 720 с.

15. Афонцев А. Мировая экономика в поисках новой модели роста // Мировая экономика и международные отношения. 2014. №2. С. 3-12.

Швецов Александр Николаевич. Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук, г. Москва, Россия. Главный научный сотрудник. Доктор экономических наук. Область научных интересов: системный анализ и управление в социально-экономических системах. E-mail: san@isa.ru

Spatial transformations in Russia: the experience of system diagnostics

A.N. Shvetsov

Federal Research Center “Informatics and Control of the Russian Academy of Sciences”

Abstract. The article substantiates and implements the idea of considering the Russian space through the prism of a systematic approach. Based on this approach, the article presents the experience of studying the functional and structural changes of the Russian space in the process of historical transitions, as well as the modern practice of regulation spatial transformations within the framework of current state policy. Directions for increasing the effectiveness and efficiency of this policy through its systematization are proposed.

Keywords: *spatial transformations, system approach, system diagnostics, system design, spatial (regional) development policy.*

DOI: 10.14357/20790279260201 **EDN:** CZBTCR

References

1. Tishchenko V.I. Genezis sistemnoj idei. Ot krizisa miroponimaniya k novoj celostnosti = The genesis of the system idea. From a crisis of worldview to a new integrity. *FITZ IU RAS*; 2025. 94 p. (In Russ.).
2. Medouz D.H. Azbuka sistemnogo myshleniya = The ABC of systems thinking. Moscow: *BINOM. Laboratoriya znaniy*; 2010. 343 p. (In Russ.).
3. O'Connor J. Iskuststvo sistemnogo myshleniya: Neobhodimye znaniya o sistemah i tvorchestvom podhode k resheniyu problem = The art of systems thinking: The necessary knowledge about systems and a creative approach to problem solving. Moscow: *Al'pina Pablishez*; 2011. 254 p. (In Russ.).
4. Leksin V.N., Shvetsov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya = The state and the regions. Theory and practice of state regulation of territorial development. Moscow: *URSS*; 1997. 372 p. (In Russ.).
5. Leksin V.N. Anthropogenic spatial systems: features of functioning and transformation. *Trudy Instituta sistemnogo analiza RAN*. 2018;68(1):74-86. (In Russ.).
6. Leksin V.N. Development as a key evaluative concept of spatial systems transformation. *Baltiyskij region*. 2024;16(3):4-20. DOI 10.5922/2079-8555-2024-3-1 (In Russ.).
7. Barbenko Ya.A., Demyanenko A.N. The concepts of “colonization” and “development”: a dialogue. *Izvestiya Vostochnogo instituta*. 2024;(1):72–81. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2024-1/72-81> (In Russ.).
8. Demyanenko A.N., Blyakher L.E., Leontieva E.O., Simonenko O.A. Round table «Is it possible to “colonize” space? Humanities between metaphor and scientific research». *Izvestiya Vostochnogo instituta*. 2020;(4):118–132. doi: dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2020-4/118-132 (In Russ.).
9. Volodarskogo Ya.E., Kabuzan V.M. Territoriya i naselenie Rossii v XV-XVIII vekah. In: Rossijskaya imperiya: ot istokov do nachala XIX veka. Ocherki social'no-politicheskoy i ekonomicheskoy istorii. = The territory and population of Russia in the XV-XVIII centuries. In: The Russian Empire: from its Origins to the beginning of the 19th century. Essays on socio-political and economic history. *IRI RAN*. Moscow: «*Russkaya panorama*»; 2011:328-359. (In Russ.).
10. Pchelintsev O.S. Regional'naya ekonomika v sisteme ustojchivogo razvitiya = Regional

- economy in the system of sustainable development. *In-t narodnohozyajstvennogo prognozirovaniya RAN. M.: Nauka*; 2004. 258 p. (In Russ.).
11. Hill F., Gaddy K. Sibirskoe bremya. Proschety sovetskogo planirovaniya i budushchee Rossii = The Siberian burden. Miscalculations of Soviet planning and the future of Russia. Moscow: *Nauchno-obrazovatel'nyj forum po mezhdunarodnym otnosheniyam*; 2007. 328 p. (In Russ.).
 12. Kozhinov V.V. Pobedy i bedy Rossii = The victories and troubles of Russia. Moscow: *Izd-vo EKSMO-Press*; 2002. 512 p. (In Russ.).
 13. Shvetsov A.N. Stanovlenie novoj organizacii ekonomicheskogo prostranstva Rossii: Opyt gosudarstvennogo regulirovaniya i nauchnyh issledovanij prostranstvennyh preobrazovanij = The formation of a new organization of the economic space of Russia: The experience of state regulation and scientific research of spatial transformations. Moscow: *LENAND*; 2021. 304 p. (In Russ.).
 14. Morris I. Pochemu vlastvuet Zapad ... po krajnej mere, poka eshchyо. Zakonomernosti istorii, i chto oni soobshchayut nam o budushchem = Why the West rules... at least for now. Patterns of history, and what they tell us about the future. Moscow: *Kar'era Press*; 2016. 720 p. (In Russ.).
 15. Afontsev A. The world economy in search of a new growth model. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2014;(2):3-12. (In Russ.).

Shvetsov Alexander N. Federal Research Center «Computer Science and Control» RAS, Moscow, Russia. Chief Researcher, Doctor of Economics. Number of printed works: over 260. Research interests: system analysis and management in socio-economic systems. E-mail: san@isa.ru