

В диссертационный совет Д.212.196.13 на базе  
ФГБОУ ВО «Российский экономический  
университет имени Г.В. Плеханова»  
117997, г. Москва, Стремянный пер., 36

**ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**  
на диссертационную работу Курушиной Елены Викторовны  
на тему «Управление пространственным развитием  
субъектов Федерации в составе макрорегиона», представленную  
на соискание ученой степени доктора экономических наук  
по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**Актуальность темы диссертационного исследования**

В настоящее время практика государственного управления продолжает сталкиваться с отсутствием достаточной определенности относительно статуса и целевой функции социально-экономических стратегий мезоуровня. В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ позиции, касающиеся содержания, функций и субъекта мезоуровня стратегического планирования изложены весьма неопределенno. Ряд вопросов методологической базы и процедурных основ подготовки подобных стратегий, а также путей их согласования со стратегиями федерального уровня и стратегиями субъектов Федерации, остается нерешенным.

ФЗ № 172 не оперирует понятием федерального округа, поскольку формально они не относятся к системе органов исполнительной власти. Применительно к мезоуровню стратегического планирования закон использует понятие макрорегиона, который определен как самостоятельный участник такого планирования. В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года указано, что основными опорными элементами пространственного развития России будут являться макрорегионы, и предусмотрена соответствующая трансформация экономического пространства страны. В связи с образованием таких макрорегионов приобретает актуальность вопрос обоснования целесообразности подобного выделения. Кроме того, требует решения проблема организации управления макрорегионами и разделения их полномочий с округами.

В нынешних условиях эффективное функционирование вертикали стратегического планирования по-прежнему предполагает наличие управляемого мезоуровня, решающего задачи стратегирования на основе соответствующего круга полномочий и ресурсов. Эффективная реализация пространственной компоненты стратегического планирования невозможна вне разработки и согласованной реализации системы социально-

экономических стратегий мезоуровня. Положения ФЗ № 172 не конкретизируют логику и основные процедуры разработки стратегий развития макрорегионов. При этом наиболее существенной проблемой становления мезоуровня стратегического планирования следует считать неадекватное отражение в стратегиях федеральных округов вопросов институционально-инструментального характера. Речь идет о том, что в настоящее время в этих документах перечисление функций целеполагания преобладает над изложением экономико-правовых механизмов и институтов, при помощи которых фиксируемые цели и задачи могли бы быть практически реализованы.

Накопившиеся проблемы и новые задачи в стратегировании на уровне макрорегионов обусловливают потребность в проведении научных исследований, раскрывающих экономические функции макрорегионов, а также их место и роль в действующей вертикали государственного управления. Исходя из этого, диссертационное исследование Курушиной Е.В. в полной мере отвечает требованиям актуальности: в работе сформулирована методология управления пространственным развитием субъектов Федерации в составе макрорегиона, предложен организационно-экономический механизм реализации Стратегии пространственного развития на мезоуровне, в т.ч. на основе использования потенциала межрегионального сотрудничества.

### **Новизна основных положений и выводов диссертационной работы**

Диссертация Курушиной Е.В. характеризуется актуальностью и научной новизной, раскрытием целого ряда взаимосвязанных актуальных положений методологического и теоретического характера. К наиболее существенным результатам, обладающим научной новизной и полученным лично автором, можно отнести следующее.

1. В работе сформирована теоретическая платформа для управления пространственным развитием на основе современных научных подходов и концепций. Курушиной Е.В. обоснована и введена в научный оборот концепция стратификации многомерного социально-экономического пространства (с. 41). Показано, что сферы социально-экономического пространства могут быть выделены на основе различных подходов. К традиционным подходам автор относит функциональный подход, применяемый при стратегическом анализе экономического, технологического, политического, других подпространств, и системно-иерархичный подход, используемый для характеристики вертикали управления на мега-, макро-, мезо- и микроуровнях (с. 31). В диссертационной работе предложены новые подходы к выделению сфер многомерного пространства. Выделение трех направлений развития пространства с позиции бизнеса, жизнедеятельности населения и управления

государственными органами власти логично вписывается в процедуру стратегирования регионов в контексте согласования целей и путей трансформации социально-экономических систем основными группами акторов.

Одним из основных концептуальных положений диссертационной работы является предложенная соискателем модель региона как саморазвивающейся социально-экономической системы. В настоящее время условия и механизмы саморазвития регионов требуют дальнейших теоретико-методологических исследований. В диссертационной работе Курушиной Е.В. раскрытие механизма функционирования и развития региональных систем на основе функций репродукции, эволюции и гармонизации позволяет автору акцентировать внимание на том, что потенциал саморазвития не ограничивается собственными ресурсами социально-экономической системы субъекта Федерации, а включает ее способность к межрегиональной интеграции (с. 57-58). Тем самым автор развивает методологию управления процессом саморазвития с использованием интеграционного подхода.

2. В диссертации обоснована методология управления пространственным развитием, необходимая для стратегирования на мезоуровне. Она объединяет несколько подходов, используемых в стратегическом планировании, в единый подход (с. 83-84), отличающийся методологической однородностью и содержательностью. Автор сконцентрировался на понимании стратегического планирования как системного процесса, включающего идею управленческой вертикали с позиционированием роли и места в ней субфедерального звена на уровне региона и макрорегиона. Такой подход, по мнению соискателя, отвечает реалиям России как государства федеративного типа и задачам усиления роли макрорегионального управления. Идея структурной вертикали реализована в представленной иерархии стратегий пространственного развития, включающей совокупность базовых стратегий для уровня макрорегиона и конкурентных – для субъекта Федерации (с. 79). Надо отметить, что в системе базовых стратегий пространственного развития, актуально предложенных Е.В.Курушиной, особое место занимает стратегия межрегиональной интеграции. Эта стратегия позволяет устранить главный методологический пробел существующих стратегий федеральных округов – подход к пространству макрорегиона без должного учета межтерриториальных взаимодействий. Соискатель показал, что методологически и концептуально стратегия развития макрорегиона отличается от стратегии субъектов Федерации и не сводится к их механическому суммированию.

Для разработки стратегии межрегиональной интеграции в диссертационном исследовании сформирована методика комплексной

оценки такой интеграции. Любая практика стратегического планирования опирается на уже сложившиеся тенденции развития каждого регионального экономического звена, на определенную систему межрегиональных связей и хозяйственных взаимодействий. Оценивая интеграцию региональных рынков, автор строит свою методику на показателях специализации экономик, используя для объективности несколько методов (с. 140-143). Такой подход основан на тезисе, в соответствии с которым глубина специализации экономики региона, обусловленная конкурентными преимуществами, определяет интенсивность межрегиональных обменов товарами и ресурсами. В оценке межрегиональной интеграции автор выделяет два основных направления: интеграцию рынков и интеграцию экономик (с. 150). Для оценки степени интеграции региональных экономик в диссертационной работе предложены коэффициент синхронизации экономической динамики и показатель динамической агломерации, характеризующие взаимовлияние относительной динамики ВРП (с. 146-148). Обобщенная оценка взаимовлияния экономик позволяет судить о скорости межрегиональной передачи импульсов экономической активности.

Для оценки развития приоритетной сферы регионального экономического пространства – среды жизнедеятельности населения – диссертант предложил систему показателей особого «человекоориентированного» развития территорий, выделив в ней следующие составляющие (блоки показателей): блок 1 – экономическое развитие региона/макрорегиона; блок 2 – социо-природное развитие региона/макрорегиона; блок 3 – инклюзивное развитие региона/макрорегиона (с. 169). С позиции потребностей населения одним из основных показателей выступает уровень реальной заработной платы, измеряемой в количестве прожиточных минимумов региона. В этот же блок показателей включена обеспеченность населения жильем. Показатели, характеризующие инновационную активность на территории и благоприятность среды для предпринимательства, включены в блок инклюзивного развития.

Предложенная автором совокупность характеристик развития территорий используется в диссертационном исследовании для оценки уровня привлекательности среды жизнедеятельности в рамках конкурентной стратегии региона и уровня так называемого «человекоориентированного» развития макрорегиона (с. 172). В интегральный показатель «человекоориентированного» развития территории соискателем включен коэффициент однородности пространства макрорегиона (с. 171), что соответствует цели Стратегии пространственного развития по снижению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения субъектов Федерации. Совокупность характеристик привлекательности пространства региона как среды жизнедеятельности используется в разработанной соискателем методической схеме формирования массива аналитических

данных по управлению пространственным размещением человеческого капитала в регионах – узловых точках формируемого их нового экономического каркаса (с. 174).

3. Надо особо выделить в порядке новизны и актуальности мысль автора о том, что основу стратегирования социально-экономического развития на мезоуровне составляет стратегия межрегиональной интеграции. В соответствии с этим, в диссертационном исследовании правомерно применен подход к разработке критериев выбора варианта формирования макрорегиона на основе дополнительных (к Стратегии пространственного развития) методологических принципов межрегиональной интеграции (с. 251). В числе семи альтернативных вариантов диссертант рассматривает возможности образования макрорегионов на основе как федеральных округов, так и макрорегионов, предусмотренных Стратегией пространственного развития. Как показано в работе, ФЗ № 172 с точки зрения стратегического планирования отдает приоритет роли макрорегионов как объекта, а не как субъекта такого планирования. Разработанный соискателем алгоритм обоснования перспективности формирования альтернативных вариантов макрозон по составу участников восполняет существующий методологический пробел, поскольку действующее законодательство о стратегическом планировании (ФЗ № 172, ст. 3) не дает ни исчерпывающего определения понятия «макрорегион», ни критериев его формирования.

Предложенная в диссертационной работе модель организационно-экономического механизма управления пространственным развитием сформирована именно на основе стратегии межрегиональной интеграции, составляющей основу стратегирования макрорегиона. Автор убедительно показывает, что мезоуровень стратегического планирования в российской экономике должен иметь самостоятельный субъект управления, располагающий для этого достаточными полномочиями, экономическими ресурсами, кадровой и информационной базой, а также специализированными институтами развития территорий и прочее.

В связи с этим соискатель обосновано рассматривает процесс стратегирования макрорегиона как взаимосвязанный двуединый процесс, предполагающий встречное движение информационных потоков «сверху вниз» и «снизу вверх» (с. 273). Такой подход ориентирован на законодательно закрепленные права субъектов стратегического планирования федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Для управления пространственным развитием в рамках стратегии межрегиональной интеграции диссертант на примере одного из направлений предлагает организационную структуру, предполагающую создание координационного совета, сформированного по принципу договорных отношений субъектов Федерации (с. 294). В состав координационного совета

макрорегиона кроме глав регионов должен быть включен и полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

Предложенная в диссертации модель организационно-экономического механизма реализации Стратегии пространственного развития на мезоуровне (с. 310) определяет как доминирующий вектор развитие межрегиональных экономических взаимодействий. Эта модель содержит инструменты координации действий субъектов Федерации в составе макрорегиона как на стадии разработки, так и на стадии реализации подготовленных ими стратегических планов.

4. Научный и практический интерес представляет разработанная соискателем методика оценки однородности сфер многомерного социально-экономического пространства, предназначенная для типизации субъектов Федерации. Определение неоднородности пространства макрорегиона в соответствии авторской концепцией позволяет выявить следующие особенности его сфер. Зоны хозяйствования – по уровню экономического развития территории и инвестиционного климата (с. 226); среды жизнедеятельности – по объективным и субъективно воспринимаемым населением характеристикам привлекательности региона (с. 218); пространства как объекта управления – по уровню целевых показателей социально-экономического развития территории и степени их достижения (с. 229). Формирование типологии субъектов Российской Федерации по сферам многомерного социально-экономического пространства позволяет реализовать принцип типизации в стратегировании пространственного развития, в соответствии с которым должны выбираться и комбинироваться наиболее действенные в каждом случае инструменты политики пространственного регулирования.

Предложенные и апробированные новые подходы к типизации субъектов Российской Федерации позволили автору обосновать приоритетные направления пространственного развития на примере Урало-Сибирского макрорегиона с учетом региональных особенностей. Соискателем была детализирована на основе авторских разработок методология обоснования направлений межрегиональной интеграции, включающих развитие перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации и достраивание цепочек добавленной стоимости (с. 289), реализацию крупных межрегиональных инвестиционных проектов (с. 303), создание научно-образовательных центров мирового уровня (с. 296) и формирование конурбаций (с. 299) на основе крупных и крупнейших агломераций субъектов Федерации в составе макрорегиона.

### **Практическая значимость диссертационного исследования**

Существенный вклад диссертационного исследования Курушиной Е.В. состоит в формировании единой методологии стратегирования на

мезоуровне в целях реализации и дальнейшего развития основных направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Предложенный научно-методический комплекс для разработки стратегии межрегиональной интеграции составляет методологическую основу стратегирования социально-экономического развития макрорегиона с обоснованием перспективных зон и направлений сотрудничества субъектов Федерации.

Проведенное диссертационное исследование наполняет конкретным, практическим содержанием роль макрорегиона в системе управления пространственным развитием субъектов Российской Федерации. Его координирующая функция закреплена в организационно-структурных элементах модели организационно-экономического механизма реализации Стратегии пространственного развития на мезоуровне. Прикладные результаты исследования могут быть использованы для обоснования комплекса планируемых мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации, взаимоувязанных с планом реализации Стратегии пространственного развития и национальными проектами.

#### **Степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации**

Сформулированные Курушиной Е.В. выводы и рекомендации подкреплены четко выстроенной доказательной базой, опирающейся на адекватные методологические подходы, положения научно-исследовательских работ фундаментального и прикладного характера отечественных и зарубежных авторов в области стратегирования развития субъектов Федерации в составе макрорегиона, межрегиональной интеграции и управления на субфедеральном уровне. Достоверность исследования подтверждается использованием общенаучных методов, включая сравнение, абстрагирование, формализацию, индукцию и дедукцию, методы классификации и категоризации, а также методы многомерного статистического анализа, в том числе методы факторного, корреляционного и регрессионного анализа. Автор также использовал методы логического, исторического, контент-анализа, шкалирования и когнитивного моделирования. Надлежащим образом выстроенная программа проведения эмпирических исследований, успешно реализованная автором в течение последних 6-7 лет, судя по материалам научных публикаций и выступлениям на международных конференциях, позволяет судить о достоверности полученных лично соискателем результатов.

Доказательства, приводимые автором на основе апробации разработанных методик, получены с использованием официальных данных Федеральной службы государственной статистики по социально-экономическим показателям регионов России. Положения работы

базируются на основе аналитических материалов, докладов и отчетов государственных органов федерального и регионального уровней; баз данных, размещенных на официальных сайтах международных и российских организаций, на информационных порталах; на использовании материалов информационно-аналитических и рейтинговых агентств, разработок институтов РАН и иных научных центров.

### **Дискуссионные моменты и замечания по диссертационному исследованию**

Наряду с очевидными положительными аспектами представленного диссертационного исследования, необходимо обратить внимание на следующие положения дискуссионного характера.

1. У меня как официального оппонента вызывает большие сомнения правомерность и целесообразность использования таких терминов, как «человекоориентированная парадигма», «человекоориентированное развитие» и, тем более, «человекоориентированное развитие территорий» (параграф 3.2). Научный и практический смысл введения этих устрашающих терминов, их необходимость для науки и практики управления представляются недоказанным, а ссылки на различные «индексы человеческого развития» в свете темы диссертационного исследования, на наш взгляд, не имеют ни научного, ни практического значения. Хотелось бы уточнить, чем «человекоориентированное развитие» отличается от «нечеловекоориентированного развития», если таковое существует вообще.

2. Сказанное выше касается и использования в диссертационной работе термина «человеческий капитал» (с. 162 и далее). Многолетние дискуссии показали, что «человеческий капитал» - одна из наиболее сложных и противоречивых категорий в экономической науке. Автор диссертации, конечно, вправе использовать эту категорию, как и любую иную, но тогда он должен объяснить с позиции теории воспроизводства, что такое человеческий капитал и, если это действительно «капитал» (а не просто проходящий термин), то как он производится, накапливается, расходуется (амортизируется) и пр. В диссертации по этому поводу есть ссылки на работы иных авторов, а вот четкой позиции самого соискателя здесь нет. Тем более, применительно к человеческому капиталу некорректно говорить о его «приращении» (?) и «размещении» (?). Человеческий капитал – не мебель в квартире; его нельзя «перемещать». Мобильностью обладают трудовые ресурсы (см. приведенные соискателем цитаты из трудов других авторов), а не человеческий капитал.

3. Большие сомнения вызывает авторская позиция относительно «моделей человека» («экономический тип» и пр.) (с. 184). Не говоря уже об этической стороне дела, совершенно не ясен научный и практически смысл этой «экономической сегрегации» общества. Да и содержательно: человек- работник это обязательно и экономический тип человека, иначе получается

просто полный нонсенс. Понятие «социоприродный человек» вообще представляется мне совершенной тавтологией. Интересно, кстати, куда автор относит самого себя в этой системе человеческих моделей.

4. Наличие федеральных округов и макрорегионов, требует разграничения их роли в процессе стратегического планирования, включая пространственное стратегирование, в частности. Однако не совсем ясна итоговая позиция автора по данному вопросу: за каким из названных выше институтов территориальной организации и на какой правовой основе следует закрепить функции самостоятельного субъекта стратегического планирования?

5. Для управления развитием межрегионального межотраслевого кластера, в том числе на основе перспективных специализаций субъектов Российской Федерации, в диссертации предложена организационная структура, предполагающая формирование координационного совета в рамках договорных отношений (рис. 5.8). Однако всякое управление предполагает два обязательных условия: наличие соответствующих полномочий и собственных финансовых ресурсов. Однако у разного рода координационных советов ни того, ни другого нет и быть не может; могут быть только «квази-полномочия» и «квази-бюджет». Вообще с момента создания федеральных округов в 2000 г. мы уже много раз наступали на эти грабли.

6. В работе соискатель предлагает (с. 293) делегирование регионам большего объема полномочий и перераспределение средств между федеральным центром и субъектами макрорегиона. В этой связи хотелось бы уточнить, какие именно федеральные полномочия соискатель предлагает делегировать (видимо, передать) субъектам Федерации и какое именно перераспределение средств и каким образом он имеет в виду. Далее, следует уточнить, какие именно доходы от ренты и через какой налоговый инструмент предлагается передать в региональные бюджеты; что конкретно означает «формирование налоговой базы субъектов в соответствии с региональными активами». Здесь же есть и еще ряд спорных положений. Например, это введение процедур участия региональных органов власти в лицензировании недропользования. Это не что иное, как предложение о возврате к так называемому принципу «двух ключей» в лицензировании недропользования, который был упразднен в начале 2000-х гг. (кроме общераспространенных полезных ископаемых) и возврат к которому сегодня представляется крайне маловероятным, да и нецелесообразным.

7. Формально функция разработки программ социально-экономического развития территорий, находящихся в пределах данного федерального округа, предписана полномочному представителю Президента РФ совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Как обосновано отмечено в работе,

функционирование федеральных округов так и не получило законодательной базы. В то же время деятельность ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, формально опирающаяся на «собственную» законодательную базу, явно стала менее весомой. Но почему, по мнению соискателя, за двадцать лет существования федеральных округов их деятельность не получила законодательной основы? Ответа на этот вопрос нет, хотя ученый должен не только констатировать негативы, но и объяснить их устойчивость.

8. Мне представляется, что в работе (особенно с учетом ее защиты по специализации «Экономика и управление») видится некая неконкретность, незавершенность практических выводов и рекомендаций. Ряд моментов уже были отмечены выше. Также я сразу обратил внимание на параграф 3.4. Типологии регионов. Типологий здесь очень много, но что из этого может быть использовано для целей дифференциированной политики регионального развития, на основе каких инструментов и на какой правовой основе, не ясно.

В заключение отметим, что указанные выше замечания и дискуссионные моменты не снижают высокой научной и практической значимости результатов диссертационного исследования Курушиной Е.В. Очевидна актуальность и полезность этой диссертационной работы для развития теории региональной экономики, а также практики управления на мезоуровне как обеспечивающей теоретико-методологическое развитие системных основ государственного управления пространственным развитием субъектов Федерации в составе макрорегиона на основе интегрирования научных подходов.

### **Заключение о соответствии диссертации установленным критериям**

Диссертационное исследование проведено в полном соответствии с п. 3.1, 3.4, 3.5 и 3.15 паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика). Основные теоретические положения и практические рекомендации работы Курушиной Е.В. полностью отражены в автореферате и в 65 научных публикациях, в том числе в 30 рецензируемых научных изданиях. Новые научные результаты, полученные в целях решения важной народнохозяйственной проблемы по реализации Стратегии пространственного развития на мезоуровне и вынесенные на защиту, обладают внутренним единством и свидетельствуют о личном вкладе автора в науку.

### **Общее заключение по диссертации**

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что диссертационное исследование Курушиной Е.В. представляет собой завершенную научно-квалификационную работу, обладающую

существенной научной новизной и практической значимостью. Содержание, структура и логика работы полностью соответствуют поставленной задаче и цели диссертационной работы.

Диссертационная работа Курушиной Елены Викторовны на тему «Управление пространственным развитием субъектов Федерации в составе макрорегиона» отвечает требованиям пункта 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор Курушина Е.В. заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Официальный оппонент:

Главный научный сотрудник –  
заведующий Центром федеративных  
отношений и регионального развития  
Федерального государственного бюджетного  
учреждения науки Институт экономики  
Российской академии наук;  
доктор экономических наук, профессор



Е.М. Бухвальд

**Бухвальд Евгений Моисеевич**

Почтовый адрес: 117218, г. Москва  
Нахимовский пр., 32, ИЭ РАН  
Телефон: +7 (499) 129-06-77; +7 (499) 129-03-27;  
e-mail: buhvald@mail.ru

