

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ, НОВЫЕ РЕШЕНИЯ

Действующая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. не решила ряда стоящих в данной сфере задач. Высоким остается уровень дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, их бюджетной, и инфраструктурной обеспеченности. Не обеспечен равный для граждан доступ к гарантированным государством услугам. Действующие механизмы размещения производительных сил и расселения населения зачастую носят несистемный характер. Кроме того, к настоящему времени существенно изменились внешние и внутренние условия развития экономики и социальной сферы страны. В состав Российской Федерации вошли четыре новых региона. Концентрация населения и объектов инфраструктуры в крупнейших городских агломерациях мешает преодолению региональных диспропорций. Актуальной остается задача обеспечения единства правового, экономического, финансового, социального, культурного и образовательного пространства. Остро стоит вопрос продолжающегося сокращения численности населения территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также Арктической зоны Российской Федерации. Недостаточное развитие транспортной и энергетической инфраструктуры ограничивает потенциал регионов, сдерживает решение задач по повышению связанности территории страны. Поэтому задача по сглаживанию межрегиональных диспропорций посредством максимально полного раскрытия собственного потенциала регионов и муниципальных образований, по созданию комфортной среды жизнедеятельности граждан на всей территории страны имеет стратегическое значение. На это направлен проект разрабатываемой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. В статье предпринята попытка ответить на вопрос: насколько новый вариант Стратегии способен решить накопившиеся в данной сфере проблемы?

Ключевые слова: Стратегия пространственного развития, региональная политика, национальные цели развития, городские агломерации, опорные пункты, система расселения, геостратегические территории.

JEL: R00, R10, R12, R50, R58

Россия – огромное сложноорганизованное пространство с большим разнообразием географических и природно-климатических условий, с неравномерным распределением населения. Поэтому любые управленческие стратегии в сфере управления развитием этого пространства всегда будут иметь для нее особое значение. Также следует отметить, что по причине высокой степени инерционности протеканий социально-экономических процессов в регионах (это общая для всех стран особенность) любые концептуальные документы, направленные на развитие их экономик, будут жизнеспособны только тогда, когда изначально настроены на опережающее регулирование.

С этими серьезными ограничениями сталкивались все реформаторы, бравшиеся за переустройство территориальных устоев Российской государственности. Например, по мнению В.Н. Лексина и А.В. Швецова, «такие действия предпринимались со времен Древней Руси на всех этапах нашей истории, и чаще всего они были вынужденными реакциями на то, что сегодня принято называть вызовами. В советское время масштабные и точечные трансформации организации общества были оправданы задачами реализации проектов индустриализации и коллективизации, приоритетного развития окраин, перераспределения экономического потенциала... В новейший период нашей истории неизменно декларируемой задачей становится снижение диспропорций социально-экономического развития и благосостояния населения макрорегионов, регионов, муниципалитетов и населенных пунктов...» [1, с. 10].

Сфера пространственного развития сегодня характеризуется перенасыщенностью правового регулирования, ей посвящен ряд концептуальных документов, *основные из которых* – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹ (далее – СПР), План реализации Стратегии², а также Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.³ (далее – Основы) и План реализации Основ⁴.

Органами публичной власти разных уровней в течение последних лет осуществлялась деятельность по решению задач пространственного развития и гармонизации региональной политики. Однако положительные эффекты от реализации ряда государственных мер, направленных на решение задач пространственного развития, призванных способ-

¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р (ред. от 23 января 2023 г.) «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (с изменениями и дополнениями)».

³ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁴ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р (ред. от 18 декабря 2020 г.) «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ствовать экономическому и социальному развитию регионов, оказались незначительными.

Сегодня наша страна находится на очередной историческом развилке. На этом пути она столкнулась как с уже хорошо известными, так и с новыми препятствиями к гармоничному территориальному развитию. Вопрос в том, как они будут рационализироваться и преодолеваться.

Навстречу новой Стратегии

В условиях проведения специальной военной операции и развязанной экономической войны против России в ряде российских регионов усиливаются угрозы дестабилизации общественно-политической ситуации. На фоне возрастающего внешнего давления диспропорции в пространственном и региональном развитии *становятся угрозой ее национальной безопасности*, поскольку ведут к значительной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, которая, в свою очередь, является питательной средой для протестных настроений и сепаратистских движений.

Значимым фактором является также утверждение новых *национальных целей развития*. И хотя в тексте Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее – Указ № 309) развернуто не представлены пространственные вопросы, заданные документом целевые установки по различным аспектам социально-экономического развития страны реализуются «не в абстрактном пространстве, а в том конкретном социально-экономическом пространстве, которое характеризует сложившееся на сегодня размещение производительных сил, состояние важнейших институтов рынка и публичного управления» [2, с. 33].

С учетом текущих геополитических вызовов Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин⁵ по итогам стратегической сессии по развитию инфраструктуры осенью 2023 г. федеральным органам исполнительной власти было поручено подготовить новый проект концепции Стратегии пространственного развития на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г. со сроком ее представления в Правительство Российской Федерации до 15 марта 2024 г.⁶ В соответствии с п. 5 Перечня поручений по итогам стратегической сессии по направлению «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» от 19 марта 2024 г. № ММ-П16-15131 Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проект СПР в срок до 30 августа 2024 г. В соответствии с пп. «в» п. 9 Указа № 309 Правительству Российской Федерации поручено *до 31 декабря 2024 г. разработать и утвердить новую СПР.*

⁵ Сайт Правительства Российской Федерации, 24 ноября 2023 г. URL: <http://government.ru/news/50202/>

⁶ Основные исполнители – Минэкономразвития России, Минстрой России, Минтранс России.

Действующая редакция СПР актуализировалась в последний раз в 2022 г.⁷ В частности, в документе было уточнено понятие «городская агломерация», под которой стала пониматься совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел.⁸, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных трудовыми и социальными связями. Также в СПР было определено понятие «опорный населенный пункт» как населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. СПР была дополнена задачами по улучшению транспортной доступности, развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры и социального обустройства территорий с низкой плотностью населения и недостаточным собственным потенциалом экономического роста, в т.ч. сельских территорий.

Однако *главной проблемой действующей СПР* стали даже не какие-либо недостатки в ее содержательной части, а то, что она является в значительной степени *декларативным документом*, не содержащим реальные механизмы своей реализации.

Около сотни мер, предусмотренных планом ее реализации, должны были обеспечить «эффективную организацию экономического пространства в России». Однако данные меры были сформулированы как «подготовка предложений», «разработка рекомендаций», «подготовка прогнозов», что сложно как-то соотнести с реальными процессами в области пространственного развития. «Отчитаться о выполнении плана, в котором не было показателей пространственного развития как такового, несложно» [1, с. 23–24]. Кроме того, из Плана по реализации СПР в процессе его исполнения был исключен ряд существенных пунктов⁹, что также свидетельствует о *декоративной функции* СПР¹⁰.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р. «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. N 207-р».

⁸ Ранее СПР содержала определение крупных городских агломераций с населением более 500 тыс. чел.

⁹ В частности, п. 7 Плана реализации СПР, предусматривавший внесение изменений в Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. и № 2094-р), а также в план мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 553-р) с учетом направлений пространственного развития Российской Федерации, предусмотренных разделом VI Стратегии пространственного развития (исключен Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1130-р); п. 70 Плана реализации СПР, предусматривавший разработку проекта федерального закона о городских агломерациях (исключен Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3693-р).

¹⁰ Отметим также, что, по мнению экспертов, не проводилась системная оценка выполнения СПР.

Поэтому разработка новой Стратегии разворачивается на фоне накопившихся в этой сфере проблем. За прошедшие годы не были решены многие вопросы в сфере стратегического планирования в целом, неизбежно затрагивающие и стратегирование пространственного развития. Работа над новой концепцией СПР началась до обновления федеральных стратегических документов, формирующих ее базу.

Так, Основы государственной политики регионального развития были приняты, как и действующая СПР, на период до 2025 г. и *не обновлялись*. В традицию вошли недостаточная эффективность управления пространственным развитием; отсутствие необходимой взаимосвязи отраслевых документов стратегического планирования, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, документов бюджетного планирования, национальных проектов; несогласованность действий органов публичной власти разных уровней и государственных корпораций.

При анализе *недостатков сложившейся системы стратегирования*, эксперты отмечают отсутствие вертикали целеполагания, четкой иерархической структуры документов стратегического планирования, порядка координации деятельности федеральных и региональных органов власти в сфере стратегического планирования. Также обращается внимание на недостатки правовой базы и прежде всего самого понятия «стратегия», установленного Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: такая формулировка, как «документ, определяющий приоритеты, цели и задачи», законодательно сводит стратегирование к определению приоритетов, целей и задач и не предусматривает обязательную реализацию поставленных целей. Недостаточность нормативного регулирования и методического обеспечения стратегического планирования, отсутствие базового целеполагающего ориентира приводят к *несогласованности и несбалансированности документов стратегического планирования* по приоритетам, целям задачам, срокам реализации, финансовым и иным ресурсам [3, с. 97].

Важно отметить, что к настоящему времени также *существенно изменились внешние и внутренние условия* развития экономики и социальной сферы.

В состав Российской Федерации вошли 4 новых субъекта Российской Федерации (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области), появилась федеральная территория «Сириус». На ход пространственного и регионального развития оказывают влияние и интеграционные процессы в рамках Союзного государства. В соответствии с Основными направлениями реализации Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 гг.¹¹ осенью 2021 г. были утверждены 28 союзных программ,

¹¹ Декрет № 6 Высшего Государственного Совета Союзного государства «Об Основных направлениях реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы» (вместе с союзными программами, перечнями нормативных правовых актов) принят 4 ноября 2021 г.

направленных на укрепление российско-белорусской интеграции¹². В настоящее время указанные союзные программы выполнены¹³, приняты новые Основные направления реализации Договора о создании Союзного государства на 2024–2026 гг.¹⁴

Новая СПР должна быть взаимосвязана также с обновленными документами стратегического планирования социально-экономического развития, стратегиями национальной безопасности и научно-технологического развития страны. Аналогичная ситуация и с доктринальными документами в сфере внешней политики. В СПР вопросы, связанные с участием регионов во внешнеэкономических связях, влиянием последних на пространственную структуру российской экономики, не затрагиваются. Однако очевидно, что в нынешних условиях актуальность этих вопросов возросла, а потому, как мы полагаем, подготовка новой СПР, наряду с усилением социально-экономической составляющей, требует взаимной увязки с разными направлениями федеральной экономической политики, такими как научно-технологическая, внешнеэкономическая и др.

Но главный *негативный результат* реализации действующей СПР в том, что не была достигнута основная цель пространственного развития Российской Федерации, – обеспечение устойчивого и сбалансированного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны. Соответственно, не полностью решены были следующие задачи: преодоление инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-

¹² Среди ее приоритетных задач: проведение единой макроэкономической политики и создание общего финансового рынка, унификация регулирования взаимной торговли, создание единого экономического пространства и обеспечение равных условий хозяйствования, гармонизация налогового и таможенного законодательства. Предусмотрено также проведение согласованной политики в области охраны труда, социальной защиты населения, пенсионного обеспечения, унификация гражданского законодательства. (Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на совместной пресс-конференции с Президентом Белоруссии Александром Лукашенко, 12 апреля 2022 г. (Амурская область) // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68182>).

¹³ Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства «О ходе выполнения Основных направлений реализации Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы и Союзных программ» // Информационно-аналитический портал Союзного государства. URL: <https://soyuz.by/projects/dekrety-vysshego-gosudarstvennogo-soveta-soyuznogo-gosudarstva/dekret-ot-29-yanvarya-2024-g-1-o-hode-vypolneniya-osnovnyh-napravleniy-realizacii-polozheniy-dogovora-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva-na-2021-2023-gody-i-soyuznyh-programm>

¹⁴ Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства № 2 «Об Основных направлениях реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2024–2026 годы» // Информационно-аналитический портал Союзного государства. URL: <https://soyuz.by/projects/dekrety-vysshego-gosudarstvennogo-soveta-soyuznogo-gosudarstva/dekret-ot-29-yanvarya-2024-g-2-ob-osnovnyh-napravleniyah-realizacii-polozheniy-dogovora-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva-na-2024-2026-gody>

телекоммуникационной инфраструктуры; сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации; снижение внутрирегиональных социально-экономических различий. Перечисленные задачи планировалось обеспечить путем:

- повышения устойчивости системы расселения посредством социально-экономического развития городов и сельских территорий;
- повышения конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации посредством обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации;
- улучшения транспортной доступности сельских территорий;
- совершенствования территориальной системы организации оказания услуг социальной сферы, обеспечивающей ее оптимальную доступность с учетом современных технологий предоставления услуг и др.

Однако названных целей достигнуть не удалось.

Старые проблемы, которые придется преодолевать новой СПР

После начала реализации СПР экспертное сообщество продолжает фиксировать следующее: *несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры* потребностям экономики населения и страны в целом; наличие инфраструктурных ограничений федерального значения на опорной транспортной сети и в сфере энергетики; низкую транспортную связанность центров экономического роста; недостаточный уровень интегрированности различных видов транспорта; диспропорции инфраструктурного развития, затрудняющие переориентацию транспортных потоков на восточное и южное направления.

По-прежнему *высоким остается уровень дифференциации* социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, их бюджетной и инфраструктурной обеспеченности. Базовые условия для развития регионов по-прежнему значительно различаются по ряду показателей: ВРП на душу населения, уровню бюджетной обеспеченности в регионах (один из ключевых показателей, определяющих качество жизни граждан), вкладу в совокупный ВРП¹⁵. Отметим, что разрыв в уровнях бюджетной обеспеченности в регионах остается существенным даже после применения инструментов выравнивания.

Действующие механизмы размещения производительных сил и расселения зачастую имеют *несистемный характер*. Сохраняются низкая

¹⁵ Доля 9 субъектов Российской Федерации с наибольшим вкладом в совокупный ВРП устойчиво растет – в среднем на 0,5 п.п. в год. Наибольший вклад в совокупный ВРП вносят столичные агломерации, доля которых ежегодно растет (доля Московской и Санкт-Петербургской агломераций увеличилась с 28,6% в 2016 г. до 32,9% в 2022 г.). (Проект Стратегии пространственного развития на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г. по состоянию на 1 августа 2024 г.).

эффективность управления пространственным развитием и неопределенность в векторе изменения пространственной структуры экономики.

Актуальна задача *обеспечения единства экономического и правового пространства*. Ее решение актуализирует не только интеграция в эти пространства воссоединенных субъектов Российской Федерации, но и обеспечение ускоренного развития слабозаселенных территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также Арктической зоны. Остро стоит проблема *сокращения численности населения* указанных регионов¹⁶, в т.ч. по причине недостаточного развития их транспортной и энергетической инфраструктуры.

Решение задач защиты от угроз террористического характера *осложняет* концентрация населения и объектов инфраструктуры *в крупнейших городских агломерациях*¹⁷. Она также мешает преодолению региональных диспропорций. В крупных городских агломерациях отмечен более высокий уровень криминализации, рост проблем миграции и угроз экологического характера. Высокая плотность населения стимулирует процессы атомизации общества, смещения ценностных ориентиров. Реализуемый в настоящее время агломерационный подход к пространственному развитию не учитывает большой размер территории и низкую плотность населения страны. Кроме того, оказалось, что агломерации не стимулируют развитие прилегающих территорий. Недостатки градостроительной и миграционной политики на региональном и муниципальном уровнях становятся источником протестной активности населения, рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности.

Наконец, *не завершено доктринальное закрепление* вопросов пространственного и регионального развития. Ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне, отнесена Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, которая в настоящее время не принята.

¹⁶ В частности, в субъектах Сибирского федерального округа с 2016 по 2022 г. численность населения сократилась на 3,6% (более 600 тыс. чел.), а население Дальневосточного федерального округа (с учетом включения в его состав Республики Бурятия и Забайкальского края в 2018 г.) сократилось на 4,3% (более 350 тыс. чел.). (Рекомендации 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», 8 декабря 2023 г.).

¹⁷ На конец 2022 г. треть (34%) населения страны проживала в 8 субъектах Российской Федерации: Москве и Московской области (15%), Краснодарском крае (4%), Санкт-Петербурге (4%), Свердловской (3%) и Ростовской (3%) областях, Республике Башкортостан (3%) и Республике Татарстан (2%). (Рекомендации 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», 8 декабря 2023 г.).

Новые решения

Таким образом, перед государством в настоящее время стоит ряд актуальных задач стратегирования пространственного развития России.

Первая. Сглаживание межрегиональных диспропорций и создание комфортной среды жизнедеятельности граждан на всей территории страны. При этом необходимо признать: в силу объективных различий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований *требуется дифференцированный подход к разработке стратегий* и конкретных мероприятий по их развитию.

Вторая. Востребованы новые подходы к пространственному развитию, его цели и направления нуждаются в системной корректировке. Разработка новой СПР должна проходить с учетом национальных целей развития и стратегических приоритетов, определенных Указами Президента Российской Федерации¹⁸, а также задачами обеспечения национальной безопасности. При этом следует обеспечить взаимную увязку отраслевых документов стратегического планирования, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, а также документов бюджетного планирования и национальных проектов, предусмотрев, в частности, *увеличение горизонта планирования*¹⁹.

Третья. Назрело решение задачи по совершенствованию системы расселения населения, включая выработку мер по *снижению концентрации субъектов экономической деятельности и населения в крупных агломерациях*. Необходимо делать упор на развитие не только крупных городских агломераций, но и малых, средних городов, а также сельских территорий, включая опорные населенные пункты. Одной из ключевых задач должно стать улучшение жизни в малых и исторических городах, которые как раз и формируют опорный каркас системы расселения. Нужно приближать стандарты жизни на селе к городским, проводить благоустройство, обеспечивать удобные для проживания условия. Малые города должны стать более комфортными и современными для жителей, что создаст стимулы для развития экономики всей страны.

Четвертая. Следует *уточнить подходы к управлению развитием городских агломераций*. Агломерации действительно обеспечивают синергетический эффект, существенно повышающий эффективность хозяйственных процессов и социального развития в пределах составляющих агломерацию территорий. Но часто на деле благоприятное влияние агломерационных процессов на социально-экономическое развитие тер-

¹⁸ Определены Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

¹⁹ С установлением этапов реализации до 2030, 2035 и 2040 гг. В настоящее время горизонтом планирования ряда важнейших документов стратегического планирования является 2035 г.: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.; Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 г. и др.

риторий в пределах и за рамками агломераций не столь очевидно, если не считать традиционного расчета регионов на федеральную поддержку агломераций как перспективных точек роста российской экономики. В связи с этим необходимо законодательное закрепление института городских агломераций, включая следующее: правовую базу их создания и деятельности; реализацию мероприятий, направленных на развитие агломераций; разработку схем расселения; комплексную оценку территорий агломераций с разработкой на ее основе схем территориального планирования.

Пятая. В новой СПР необходимо предусмотреть *приоритетное развитие* Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области. Обеспечение ускоренной интеграции новых субъектов Российской Федерации в единое экономическое и правовое пространство России и их социально-экономическое развитие является важной государственной задачей. Следует также принять меры по повышению уровня экономической связанности этих регионов через расширение и модернизацию транспортно-логистической инфраструктуры новых регионов, включая восстановление и модернизацию наиболее приоритетных объектов транспортной инфраструктуры (морские порты, железную дорогу, важнейшие участки автомобильных дорог и др.).

Шестая. Пространственное развитие должно быть ориентировано на *связанность транспортных инфраструктур субъектов Российской Федерации*. В первую очередь требуется обеспечить соответствие задачам пространственного развития страны транспортной инфраструктуры Севера, Сибири и Дальнего Востока. В связи с этим большое значение имеет расширение практики реализации масштабных инфраструктурных проектов, которые дают мощный импульс развитию региональных экономик.

Седьмая. Должны быть четко определены *полномочия и ответственность органов, ответственных* за достижение целей СПР. В действующей СПР отсутствует проработанная система управления ее реализацией, не определены органы, несущие ответственность за достижение целей СПР, и ресурсы, необходимые для ее реализации; не закреплены необходимые институциональные преобразования, конкретные меры налоговой и инвестиционной политики, обеспечивающие мобилизацию ресурсов для решения задач пространственного развития, правильно ориентирующие государственные органы и бизнес. Следует также определить в СПР конкретные целевые показатели. В действующем документе содержится всего три целевых показателя пространственного развития²⁰, которые не отражают целостной картины состояния пространственного развития.

²⁰ Это следующие показатели: среднегодовые темпы роста ВРП субъектов Российской Федерации, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации; отношение среднедушевого ВРП субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению; транспортная мобильность (подвижность) населения на 1 чел. в год по видам транспорта, всего, пасс.-км на 1 чел. в год. (Приложение № 5 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.).

Восьмая. Преобладающая в настоящее время политика пространственного выравнивания *должна быть заменена на политику пространственного развития*. Необходим пересмотр принципов межбюджетных отношений. Федеральные межбюджетные трансферты, играющие сегодня преимущественно роль инструментов бюджетного выравнивания, должны быть переориентированы на цели формирования у регионов источников развития и создания центров экономического роста в рамках выстраивания сети межрегиональной кооперации.

Что проект грядущий нам готовит?

Многие из перечисленных задач нашли свое отражение в проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. (далее – проект СПР), подготовленном на основе Концепции документа, одобренной межведомственной рабочей группой по подготовке стратегии пространственного развития Российской Федерации²¹, по состоянию на 1 августа 2024 г. Вместе с тем работа над документом еще не завершена, а сам проект имеет рекомендательный характер для последующей разработки СПР, т.е. *исходные позиции документа могут неоднократно меняться*.

Что реально предусматривает проект СПР?

1. Увеличен горизонт планирования СПР до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.

2. Инвентаризированы и проанализированы сохранившие актуальность проблемы пространственного развития:

- сохранение и рост межрегиональной дифференциации по ряду социально-экономических параметров, включая ВРП на душу населения, реальные доходы населения и др.;
- уровень внутрирегиональных социально-экономических различий, приводящий к оттоку населения из малых и средних городов, сельских поселений в административные центры субъектов Российской Федерации, городские агломерации и другие регионы страны;
- сохранение миграционного оттока со значительной части территорий страны, включая регионы Сибири, Дальнего Востока, севера европейской части России, при существенной естественной убыли населения в регионах Центрального, Приволжского и Северо-Западных федеральных округов;
- концентрация экономической активности в ограниченном числе регионов;
- проблемы развития отдельных геостратегических территорий, включая высокую безработицу и теневую занятость в регионах

²¹ Концепция одобрена 26 июня 2024 г. на заседании межведомственной рабочей группы по подготовке стратегии пространственного развития Российской Федерации под руководством Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова.

Северного Кавказа, инфраструктурные ограничения на Дальнем Востоке, в Сибири и Арктике;

- энергодефицитность ряда регионов (Южный, Северо-Кавказский и Сибирский федеральные округа) при увеличении износа объектов энергетической инфраструктуры;
- инфраструктурные ограничения на железнодорожных магистралях, включая Восточный полигон железных дорог и подъезды к портам Азово-Черноморского бассейна, растущий износ подвижного состава по видам транспорта, нехватку энергетических мощностей для завершения электрификации БАМа и увеличения пропускной способности железнодорожных путей в восточном направлении и др.

3. В проекте СПР получили объективную оценку новые вызовы и возможности, оказывающие влияние на перспективы пространственного развития (переориентация на новые рынки, снижение доступности отдельных технологий, структурные изменения экономики, дефицит кадров, вхождение в состав Российской Федерации новых регионов, рост геополитической напряженности и др.).

4. В качестве приоритетных задач пространственного развития в проекте СПР перечислены:

- сокращение уровня дифференциации в социально-экономическом развитии территорий, в т.ч. по уровню обеспеченности инфраструктурой и доступности базовых социальных услуг, в первую очередь в отношении стратегических населенных пунктов, малых и средних городов, сельской местности;
- стимулирование роста рождаемости и снижения смертности, в первую очередь на территориях с высокой естественной убылью населения (в регионах Центрального, Северо-Западного и Приволжского федеральных округов);
- создание условий для обеспечения устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, включая условия для сокращения оттока постоянно проживающего населения из регионов Сибири и Дальнего Востока;
- обеспечение инфраструктурного развития, основанного на приоритетных направлениях экономического роста, экономической эффективности и увеличении доступности территорий;
- обеспечение приоритетного развития новых регионов и Приазовья в целом и др.

5. Проект СПР содержит перечень целевых показателей, характеризующих решение поставленных задач:

- количество субъектов Российской Федерации с темпами роста ВРП выше среднегодового темпа роста совокупного ВРП субъектов Российской Федерации за 2017–2022 гг.;
- количество субъектов Российской Федерации, по которым значение коэффициента Джини (индекс концентрации доходов) снизилось по сравнению с 2023 г.;

- темпы роста ВРП регионов, входящих в Сибирский, Дальневосточный федеральные округа и Арктическую зону, в сравнении с темпами роста совокупного ВРП субъектов Российской Федерации;
- темпы роста ВРП новых регионов в сравнении с темпами роста совокупного ВРП субъектов Российской Федерации;
- количество субъектов Российской Федерации, по которым коэффициент естественного прироста выше значения 2023 г., в разрезе федеральных округов;
- отношение численности постоянно проживающего населения на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный и Сибирский федеральные округа, к общей численности постоянного населения Российской Федерации;
- отношение уровня бюджетной обеспеченности 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации (с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов);
- средняя доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- транспортная подвижность населения (тыс. пасс.км/чел.);
- экономия времени в пути при поездках транспортом общего пользования между городскими агломерациями относительно 2023 г.;
- количество энергозон, уровень балансовой надежности которых ниже нормативного уровня, обусловленное, в т.ч. растущим уровнем износа объектов энергетической инфраструктуры;
- уровень газификации населения в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

6. В целях обеспечения приоритетов при формировании системы расселения и территориальной организации страны проектом СПР предусматривается создание единого перечня опорных населенных пунктов²². Он будет содержать различные категории опорных населенных пунктов в зависимости от их роли в достижении приоритетов пространственного развития и определение по каждой категории приоритетных задач по поддержке их развития.

²² П. 10 Перечня поручений по итогам стратегической сессии по направлению «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» (от 19 марта 2024 г. № ММ-П16-15131) Минсельхозу России совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации было поручено в срок до 28 мая 2024 г. представить в Минэкономразвития России предложения по критериям отбора опорных населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в целях разработки и последующей реализации программы по развитию 2 тыс. населенных пунктов в рамках исполнения поручения, предусмотренного в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. (пп. «в» п. 21 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 30 марта 2024 г. № Пр-616).

Классификация включает 4 категории опорных населенных пунктов:

- новые точки роста — один или несколько близлежащих населенных пунктов, в которых реализуются или планируются к реализации крупные инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономическое развитие территории и значительно увеличивающие потребности в инфраструктуре и жилье;
- городские агломерации и административные центры субъектов Российской Федерации, не входящие в городские агломерации;
- стратегические населенные пункты, обслуживающие критическую инфраструктуру либо обеспечивающие национальную безопасность;
- иные населенные пункты, включая сельские, выполняющие функции опорных²³.

Перечни населенных пунктов в разрезе указанных категорий будут формироваться субъектами Российской Федерации в соответствии с установленными критериями. Итоговый единый перечень опорных населенных пунктов с учетом предложений регионов утверждается Правительством Российской Федерации; будет разработан порядок утверждения, мониторинга и актуализации указанного перечня.

7. В качестве основных инструментов (механизмов) реализации проекта СПР предусмотрены:

- план реализации Стратегии;
- сформированные (актуализированные) с учетом положений СПР национальные, федеральные проекты, федеральные и региональные документы стратегического и территориального планирования, государственные программы;
- стратегические и программные документы по развитию геостратегических территорий, в т.ч. государственная программа восстановления и социально-экономического развития новых регионов;
- единый перечень опорных населенных пунктов для использования в различных национальных проектах и государственных программах, в т.ч. для формирования перечня не менее 2 тыс. опорных населенных пунктов для включения в программу их развития в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни»;

²³ В Концепции СПР они определялись как населенные пункты, предоставляющие доступ к основным государственным услугам для прилегающей территории, в которых также концентрируется экономическая деятельность. К данным населенным пунктам относились крупнейшие по численности населенные пункты, численность населения которых составляет не более 250 тыс. чел. Опорные населенные пункты выделялись во всех муниципалитетах страны, за исключением муниципалитетов, граничащих с административным центром субъекта Российской Федерации или городским округом, население которого превышает 50 тыс. чел. Допускалось выделение дополнительного опорного населенного пункта в муниципалитете, если транспортная доступность до основного опорного населенного пункта превышает 1,5 ч. В рамках категории выделяется подкатегория населенных пунктов с рисками социально-экономического развития, в т.ч. в связи с необходимостью изменения экономической специализации, вызванной санкционными ограничениями, снижением спроса на продукцию их основных предприятий или иными неблагоприятными факторами.

- приоритет предоставления мер государственной поддержки в отношении опорных населенных пунктов с учетом задач их развития;
- интеграция в процесс формирования государственных программ и предоставления субсидий из федерального бюджета механизмов, предусматривающих приоритетный порядок финансирования мероприятий (проектов) в опорных населенных пунктах;
- обеспечение приоритета поддержки опорных населенных пунктов в рамках инфраструктурного меню, деятельности федеральных институтов развития и естественных монополий;
- территориальное планирование как основной инструмент, обеспечивающий синхронизацию бюджетных расходов с задачами развития различных категорий населенных пунктов через актуальные документы территориального планирования, в т.ч. при формировании и согласовании программных документов;
- обеспечение согласования инвестиционных программ ключевых естественных монополий ответственными органами исполнительной власти;
- нормативная правовая база в части морского пространственного планирования, которое обеспечит взаимоувязку планирования развития морских акваторий и прибрежных территорий;
- система мониторинга реализации СПР, включая определение органов государственной власти, ответственных за обеспечение реализации приоритетов и задач пространственного развития страны, и др.

8. В качестве одного из инструментов реализации проекта СПР предусмотрено создание цифровой платформы управления пространственным развитием, в рамках которой будут осуществляться увязка схем территориального планирования между собой и с приоритетами развития территорий, мониторинг социально-экономического развития территорий, ведение и актуализация реестра инвестиционных проектов, обратная связь с населением и бизнесом.

Вместе с тем в проекте СПР *не нашел отражения ряд важных вопросов*. Проект СПР оперирует в значительной мере обобщенными категориями и содержит мало детализированных положений о развитии территорий страны в пространственном разрезе. Отсутствует конкретика в части обеспечения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, уменьшения региональных диспропорций, совершенствования системы расселения, создания и развития агломераций и опорных населенных пунктов, связанности территории страны и др. Достаточно часто в документе используется термин с неопределенным смыслом – «сбалансированный» и производные от него – в официальных и разного рода программных документах такие понятия, как «сбалансированное развитие регионов», «сбалансированное пространственное развитие» и пр. часто даются достаточно

формально, без уточнения того, сбалансированность чего с чем имеется в виду [2, с. 34].

Также в проекте СПР нет ясности относительно механизмов обеспечения сокращения различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Не установлена четкая взаимообусловленность планирования пространственного развития и бюджетного планирования.

Большое место отечественного стратегирования пространственного развития – это выработка целевых показателей. В проекте СПР они также вызывают вопросы, в частности, критерии отнесения населенных пунктов к числу опорных, коэффициент Джини в качестве целевого показателя и др.

Остался нерешенным и вопрос о подготовке новой редакции Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации (с учетом истечения срока действия актуального документа в 2025 г.), взаимосогласованной с проектом СПР, что предусмотрено Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Сегодня этот документ нуждается в серьезной актуализации, хотя многие его положения сохраняют свою актуальность и практическую значимость, в т.ч. с точки зрения проекции задач региональной политики государства на приоритетные цели стратегического характера и пути их решения. Основной смысл этой актуализации – более тесная увязка приоритетных направлений политики пространственного (регионального) развития с достижением стратегических целей страны во всех областях. Соответственно, и государственная политика регионального развития должна стать частью единого механизма реализации национальных целей [2, с. 33–34].

Выводы

Тот факт, что совершенствование системы управления пространственным развитием России давно назрело, не нуждается в дополнительной аргументации. Однако требуется не просто замена одного пакета неэффективных документов на другой. Необходима *интеграция пространственного развития в систему стратегического управления*. А это подразумевает и определение органов, ответственных за достижение целей пространственного развития, и проведение регулярного мониторинга целевых показателей, и соответствующее финансовое обеспечение. Необходимо также предусмотреть дополнительные механизмы государственного и общественного контроля за целевым и эффективным расходованием средств, а также механизмы учета мнения населения в ходе определения приоритетов развития опорных населенных пунктов и других муниципальных образований.

Особое внимание следует уделить совершенствованию перечня и *содержания целевых показателей пространственного развития*. Они должны отражать прогнозные результаты на конец действия Стратегии,

а также за каждый год ее выполнения. Экспертами обоснованно предлагается закрепить 4 группы целевых показателей.

Первая группа. Характеризующие снижение региональных диспропорций по сопоставимым группам объектов управления (городов, регионов и макрорегионов), такие как: параметры численности постоянного и трудоспособного населения, соотношение размера всех видов федеральной поддержки и собственных бюджетных ресурсов, ВРП на душу трудоспособного населения и др.

Вторая группа. Характеризующие совершенствование системы расселения по тем же сопоставимым группам объектов управления: показатели урбанизации, параметры концентрации численности населения крупнейших городов, административных центров регионов и городских агломераций.

Третья группа. Характеризующие демографическую ситуацию по тем же сопоставимым группам объектов и по группам населения: показатели рождаемости, смертности, ожидаемой продолжительности жизни, занятости трудоспособного населения, доли мигрантов в трудовом потенциале, наличия социальной инфраструктуры в населенных пунктах.

Четвертая группа. Характеризующие влияние на параметры пространственного развития изменений в размещении производительных сил по тем же сопоставимым группам объектов [1, с. 23].

И уже при наличии четкой системы показателей *результаты* реализации новой Стратегии *необходимо будет оценивать* не по выполнению плана ее реализации, а *по достижению ее количественно выраженных целевых показателей*. К сожалению, пока акцент опять делается именно на плане, что в определенной степени воспроизводит не очень удачный опыт выполнения задач действующей Стратегии.

Нет сомнений, что поручение главы государства будет выполнено Правительством, и в 2025 г. новая Стратегия пространственного развития на период до 2030 г. будет принята. Вместе с тем конкретное содержательное наполнение проекта СПР пока не определено. Неясно также, будет ли принято решение о разработке проекта новой редакции Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации, согласованной с СПР. Проект Стратегии не освещает вопрос о бюджетных ассигнованиях на реализацию мероприятий, предусмотренных СПР, Основами и соответствующими планами мероприятий по их реализации, которые пока еще не разработаны. С учетом планируемого принятия новой СПР к 2025 г. можно предположить, что учет положений СПР и Основ в бюджетном процессе может произойти в лучшем случае только при подготовке проекта федерального бюджета на 2026 г. и плановый период 2027 и 2028 гг.

Мы начали статью с тезиса о том, что Россия – это большое и сложноорганизованное пространство, что представляет определенные трудности для составителей различных документов стратегического планирования в сфере развития данного пространства. Но размеры ее территории

не делают ситуацию проблемой. Напротив, это *колоссальное конкурентное преимущество* в современном мире, источник богатых и разнообразных ресурсов, предоставляющих стране и ее гражданам большие возможности в плане социально-экономического развития. Поэтому полагаем, что концепции компактной России, сжатия пространства, опустошения периферии и концентрации населения и экономической активности в нескольких крупных агломерациях контрпродуктивны, т.к. выдают наше стратегическое преимущество за тяжелое бремя, от которого якобы необходимо избавиться. Для решения накопившихся в данной сфере проблем необходимо, напротив, максимально эффективно использовать территорию страны на фоне усиления роли и ответственности государства в решении вопросов пространственного развития.

Список литературы

1. Лексин В.Н. Швецов А.Н. Естественное и регулятивно-императивное в пространственном развитии России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 5–31.
2. Бухвальд Е.М. Экономическое пространство как поле реализации национальных целей России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 32–47.
3. Спицына О.В. Направления трансформации стратегирования в крупнейших городах России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2 (114). С. 96–109.

References

1. Leksin V.N. Shvetsov A.N. Estestvennoe i reguliativno-imperativnoe v prostranstvennom razvitii Rossii [Natural and Regulatory-Imperative in the Spatial Development of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 5–31. (In Russ.).
2. Bukhval'd E.M. Ekonomicheskoe prostranstvo kak pole realizatsii national'nykh tselei Rossii [Economic Space as a Field for the Implementation of Russia's National Goals], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 32–47. (In Russ.).
3. Spitsyna O.V. Napravleniia transformatsii strategirovaniia v krupneishikh gorodakh Rossii [Directions for the Transformation of Strategizing in the Largest Cities of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2024, Vol. 29, No. 2 (114), pp. 96–109. (In Russ.).

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION: OLD PROBLEMS, NEW SOLUTIONS

The current Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025 has not solved a number of tasks in this area. The level of differentiation of the socio-economic development of the subjects of the Russian Federation, their budgetary and infrastructural security remains high. Citizens have not been provided with equal access to State-guaranteed services. The current mechanisms for the allocation of productive forces and the resettlement of the population are often non-systemic in nature. In addition, the external and internal conditions for the development of the country's economy and social

sphere have changed significantly by now. The Russian Federation includes 4 new regions. The concentration of population and infrastructure facilities in the largest urban agglomerations hinders the overcoming of regional imbalances. The task of ensuring the unity of the legal, economic, financial, social, cultural and educational space remains urgent. The issue of the ongoing population decline in the territories of the North, Siberia and the Far East, as well as the Arctic zone of the Russian Federation, is acute. Insufficient development of transport and energy infrastructure limits the potential of the regions, hinders the solution of tasks to increase the connectivity of the country's territory. In this regard, the task of smoothing out interregional imbalances by maximizing the full disclosure of the regions and municipalities' own potential, and creating a comfortable living environment for citizens throughout the country is of strategic importance. This is the aim of the draft Strategy of spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036. The article attempts to answer the question: how much is the new version of the Strategy able to solve the accumulated problems in this area?

Keywords: Spatial development strategy, regional policy, national development goals, urban agglomerations, strongholds, settlement system, geostrategic territories.

JEL: R00, R10, R12, R50, R58

Дата поступления – 16.09.2024 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department; The Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: старые проблемы, новые решения // Федерализм. 2024. Т. 29. № 3 (115). С. 5–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-3-5-23>