

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТОЧКИ РОСТА ПРОТИВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION: GROWTH POINTS VERSUS REGIONAL DISPROPORTIONS

*E. Ivanova
Yu. Levina*

Summary. In the article, the authors analyze the evolution of the state policy of spatial development, comparing the provisions of the Strategy of Spatial Development until 2025 and the current Development Strategy until 2030 with the forecast until 2036, emphasizing the shift of the state strategic vector from the priority of geostrategic territories to the direction of the development of core settlements. The obtained results of the study allow us to conclude that there are persistent imbalances in the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation.

It is noted that despite the declared goals of balanced development, the key instrument of state policy in this subject area remains the concentration of resources in «growth points» (agglomerations, core settlements, geostrategic territories), which can aggravate the center-periphery imbalances. The paper critically assesses the gaps in regulation, including the lack of effective mechanisms to stimulate the resettlement of the population to small towns, which leads to overcrowding in megacities, insufficient synchronization of strategic documents and special regulatory legal acts in the field of urban development, as well as the low efficiency of measures to support depressed regions. Directions for improving the state policy of spatial development are proposed, including strengthening the role of the macroregional approach, developing horizontal links between territories and introducing comprehensive mechanisms to stimulate migration to small towns and rural areas.

Keywords: spatial development, regional disparities, strategy, growth points, key settlements.

Введение

Устойчивое социально-экономическое развитие страны, включая повышение эффективности использования потенциала эффективного пространственного развития, является значимой задачей государственной политики.

Несмотря на принимаемые меры по выравниванию ситуации, отмечаются диспропорции в социально-эко-

Иванова Елена Александровна
д.э.н., профессор, Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)
s888pe@yandex.ru

Левина Юлия Владимировна
к.э.н., Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)
kochurau@gmail.com

Аннотация. В статье авторы анализируют эволюцию государственной политики пространственного развития, сравнивая положения Стратегии пространственного развития до 2025 года и действующей Стратегии развития до 2030 года с прогнозом до 2036 года, подчеркивается смещение государственного стратегического вектора с приоритета геостратегических территорий в направлении развития опорных населенных пунктов. Полученные результаты исследования позволяют сделать вывод о сохраняющихся диспропорциях в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что несмотря на заявленные цели сбалансированного развития, ключевым инструментом государственной политики в данной предметной области остается концентрация ресурсов в «точках роста» (агломерациях, опорных населенных пунктах, геостратегических территориях), что может усугубить центр-периферийные диспропорции. Критически оцениваются пробелы в регулировании, включая отсутствие эффективных механизмов стимулирования переселения населения в малые города, что ведет к перенаселенности мегаполисов, недостаточную синхронизацию стратегических документов и специальных нормативных правовых актов в сфере градостроительства, а также низкая эффективность мер поддержки депрессивных регионов.

Предлагаются направления совершенствования государственной политики пространственного развития, в том числе усиление роли макрорегионального подхода, развитие горизонтальных связей между территориями и внедрение комплексных механизмов стимулирования миграции в малые города и сельские территории.

Ключевые слова: пространственное развитие, региональные диспропорции, стратегия, точки роста, опорные населенные пункты.

номическом развитии субъектов Российской Федерации по целому ряду показателей, таким как уровень доходов и качество жизни населения, объем валового регионального продукта, размер инвестиций в региональную экономику.

В этой связи в современных условиях неравномерного развития территорий и, как следствие, происходящих процессов урбанизации, сохраняется актуальность научного осмысления и исследования подходов к эффек-

тивной организации территориального, в том числе регионального пространства.

По-прежнему при оценке пространственных диспропорций остаётся востребованной и продолжает активно использоваться сформулированная более десяти лет назад профессором МГУ им. М.С. Ломаносова Н.В. Зубаревич концепция «Четыре России», устанавливающая деление регионов на центральные и периферийные, существующие одновременно в границах нашей страны [10, с. 81–82]. В частности, по мнению автора концепции, «Первая Россия» — это экономически развитые крупные города-миллионники, центры экономики и модернизации. «Вторая Россия» — представляет собой средние индустриальные города со специализированной экономикой. «Третья Россия» — обширная периферия с низким качеством жизни, которую преимущественно составляют малые города, рабочие поселки, сельская местность. «Четвертую Россию» составляют национальные Кавказские республики и Южная Сибирь, где урбанизация находится в зачаточном состоянии, а в обществе сохраняется архаичная иерархия.

Достижению цели сбалансированного развития территорий и регионов, сокращению межтерриториальных диспропорций субъектов Федерации способствует принятие государственной стратегии пространственного развития, устанавливающей сценарии и приоритеты такого развития на долгосрочную перспективу, согласно законодательству о стратегическом планировании.

Первая Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [6] заложила основы перспективной экономической специализации российских регионов по отраслям и видам деятельности, установила общие подходы к определению приоритетов государственной политики пространственного регулирования, выделив в качестве перспективных центров роста и развития крупные (крупнейшие) агломерации, а также представила перечень геостратегических зон и макрорегионов страны.

В действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (далее — Стратегия пространственного развития) [7] законодателем сделан акцент на обеспечении экономического суверенитета России посредством развития международного сотрудничества и транспортных коридоров со странами Азии и Ближнего Востока, Китайской Народной Республикой, Республикой Индия и рядом других стран для преодоления последствий санкций недружественных государств в виде разрыва международных торговых отношений и логистических цепочек.

Кроме этого, в отличие от предыдущей Стратегии пространственного развития с упором на Центральную

Россию, в новой Стратегии усиливается роль значимости Сибири и Дальнего Востока в развитии промышленности с использованием преимуществ такого финансового механизма, как венчурное финансирование инновационных и (или) технологических проектов.

Отдельное внимание заслуживает рассмотрение в Стратегии пространственного развития фактора экологического благополучия и мер по адаптации к изменению климата в качестве важнейшего приоритета повышения качества жизни населения страны.

Таким образом, роль Стратегии пространственного развития определяется необходимостью максимального вовлечения и эффективного использования пространства страны в целях практической реализации установленных государством показателей пространственного развития, прежде всего направленных на создание оптимальных условий для укрепления института семьи и улучшения демографической ситуации, повышения здоровья нации и качества жизни граждан, а также формирования благоприятной и безопасной среды проживания.

Методология

Выявление проблем пространственного развития и их преодоление, пересмотр традиционных подходов к территориальному планированию и регулированию будет способствовать обеспечению устойчивого экономического роста и повышению качества и уровня жизни населения.

Проведение настоящего исследования базируется на междисциплинарном подходе, включающем методы сравнительного анализа, пространственного и контент-анализа. В работе использованы экспертные оценки, а также результаты эмпирических исследований, в том числе научных материалов по соответствующей тематике, что позволяет выявить ключевые тенденции пространственного развития и оценить существующие диспропорции в развитии регионов РФ.

Вопросы пространственного развития неоднократно исследовались различными учеными, в том числе М.Н. Гаврилук выявила проблему разночтения в определении объектов пространственного развития, подчеркнув, что предусмотренные в предшествующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года такие пространственные объекты, как геостратегическая территория, городская агломерация, сельская территория, агропромышленный и минерально-сырьевой центр отсутствуют и в Градостроительном кодексе Российской Федерации, и в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Обозначенная проблема законодательного закрепления понятий объектов пространственного развития и синхронизации нормативных правовых актов не решена и сейчас.

Действующая Стратегия пространственного развития оперирует понятиями «малый город», «средний город», «ядро городской агломерации», которые отсутствуют в специальном законодательстве, регулирующем градостроительную деятельность.

Вместе с тем, Стратегия пространственного развития не содержит четких критериев для отнесения городов Кавмингруппы (Пятигорск, Кисловодск и Ессентуки Ставропольского края) к категории «ядро городской агломерации». Это создает неопределенность в понимании намерений законодателя и требует уточнений по причине неоднозначности в интерпретации предусмотренных норм и требований в данной области права.

Сомнения в целесообразности реализации в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года концепции разделения страны на «перспективные» и «неперспективные» территории справедливо высказывали Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, отметив, что реализованный ранее в стране подобный опыт привел к потерям, как в экономике, так и в социальной сфере [2].

По мнению Н.Ф. Поповой, которое мы полностью разделяем, учитывая статус России как федеративного государства, характеризующегося разнообразием экономико-географических зон, особой системой расселения населения, значимым выступает пространственное развитие страны с учетом внутрирегиональных взаимосвязей, как необходимого элемента социально-экономического развития территорий. Положительно на процесс уменьшения региональной асимметрии развития может повлиять макрорегиональное деление Российской Федерации [5].

Результаты

Как в предыдущем варианте, так и в действующей Стратегии пространственного развития имеются проблемы регулирования и «узкие места», в том числе необходимо отметить, что акцент на выделение «реперных точек роста» (крупных агломераций, особых экономических зон, портовых городов) и создание условий для их последующего развития может усилить существующий дисбаланс и привести к еще большему ослаблению сельских и депрессивных территорий и моногородов.

В частности, в указанном стратегическом документе приоритетную концентрацию ресурсов и мер государственной поддержки планируется сосредоточить в си-

стеме опорных населенных пунктов, что, на наш взгляд, будет способствовать поляризации экономического пространства и усугублению существующего кризиса развития периферийных территорий.

Предусмотренное в Стратегии пространственного развития инфраструктурное развитие и создание дополнительных рабочих мест в малых городах и моногородах для повышения их привлекательности, доступности жилья, образования и медицины имеет институциональные пробелы.

Рассматривая реализацию государственной программы «Дальневосточная ипотека», эксперты и ученые отмечают, что решение социально-экономических проблем Дальнего Востока России предполагает комплексный подход и требует более кардинальных государственных решений, поскольку привлекательная социальная среда — это не только инфраструктура для комфортного проживания, но также и рабочие места, предусматривающие достойную оплату труда, отвечающую уровню цен на товары в регионах [4, с. 144].

По результатам исследования внедрения государственной программы «Земский доктор», проводимой в течение более десяти лет и предусматривающей значительные финансовые стимулы для привлечения врачей в периферийные территории, одним из экспертов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» сделан вывод, о том, что программа имеет спорные результаты, участие в программе не является достаточным условием трудоустройства, переезда врачей и их дальнейшего закрепления на новом месте [9, с. 121].

Отсутствие действенных механизмов реализации мер поддержки сельских и депрессивных территорий, стимулирования переселения населения в малые города, несогласованность стратегических документов и несистемный характер регулирования данной проблемы приводит к юридической неопределенности реализации задекларированных в Стратегии пространственного развития инициатив.

В этой связи в целях комплексного развития территорий необходима более четкая синхронизация стратегических документов и реализуемых на практике программ государственной поддержки и развития конкретных регионов нашей страны.

Обсуждение

В современных условиях пространственное развитие Российской Федерации осуществляется с учетом сформулированных государством в Стратегии пространственного развития таких приоритетов, как создание

сети опорных населенных пунктов, развитие округов Российской Федерации с учетом имеющейся специфики, поддержка геостратегических территорий, включая арктическую территорию, а также интеграция новых субъектов Федерации.

Повышение эффективности использования конкретной территории планируется за счет концентрации внимания и ресурсного обеспечения ограниченного числа объектов пространственного развития, которые становятся центрами роста и обеспечивают доступность услуг для населения прилегающих территорий.

Анализ двух государственных стратегических документов демонстрирует смещение акцентов планирования с геостратегических территорий на систему опорных населенных пунктов, выступающих в качестве новых объектов территориального развития Российской Федерации.

Создание системы опорных населенных пунктов, состоящей из городских агломераций и административных центров, существенно влияющих на экономику, а также городов, население которых обеспечивает работоспособность критически важной инфраструктуры, относится к числу новел действующей Стратегии.

Дефиниция «опорный населенный пункт» в Стратегии пространственного развития раскрывается посредством конкретизации назначения обособления указанной территории, роли в достижении национальных целей и обеспечении национальной безопасности, в том числе повышении доступности для жителей прилегающей территории образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей населения.

Также понятие «опорный населенный пункт» закреплено в Методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее — Методические рекомендации) [8].

В силу положений Методических рекомендаций «опорный населенный пункт» — это находящиеся за пределами агломерации поселения с населением от 3 до 50 тысяч жителей, удаленное от крупных городов на расстояние 50 км, с развиваемой инфраструктурой для обслуживания прилегающих территорий.

Таким образом, можно говорить о достаточно большом разнообразии признаков опорных населенных пунктов, а также о вариативности поставленных перед стратегическими населенными пунктами задач.

Вместе с тем, значение статуса «геостратегическая территория» и «опорный населенный пункт» существенно различается по содержанию и функциям.

Геостратегическая территория обеспечивает решение не только экономических задач, включая развитие промышленности с использованием механизмов приоритетного федерального финансирования инвестиционных проектов, но и задач в сфере национальной безопасности и обороны страны.

Зачастую, развитие геостратегической территории охватывает пространственное развитие целого региона или даже нескольких регионов, что увеличивает её стратегическое значение на уровне страны или международных отношений и выполняет сразу несколько важных функций: экономическую, военную, политическую и транспортную. Она может быть одновременно торговым, промышленным и логистическим узлом, а также военным объектом стратегической важности.

Тогда как опорные пункты ориентированы на муниципальный уровень — обеспечение социальных услуг для населения (образование, медицинская помощь, культура и отдых) и устойчивое развитие конкретной территории.

На практике опорные пункты — это, в том числе, технопарки, промышленно-индустриальные зоны, транспортные хабы (например, аэропорт «Шереметьево»), которые нацелены на выполнение определенного вида экономической деятельности и не имеют широкого стратегического влияния.

При этом не стоит недооценивать «значимость опорных населенных пунктов, которая определяется в первую очередь мелкодисперсной системой расселения и угрожающими темпами пространственного сжатия, свойственными подавляющему большинству российских регионов. Система опорных населенных пунктов может играть важную роль и в вопросах территориального развития, улучшения системы предоставления различных услуг, в том числе публичного администрирования» [3, с. 95–96].

Обеспечение национальной безопасности выделено законодателем в качестве цели пространственного развития Российской Федерации наравне с формированием сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики.

В этой связи остается спорным решение об исключении в действующей редакции Стратегии пространственного развития Российской Федерации Ростовской области из перечня регионов, имеющих геостратегическое значение, по причине формального прекращения приграничного статуса региона после вхождения в состав нашей страны Донецкой и Луганской народных республик, а также Херсонской и Запорожской областей.

Несмотря на формальную утрату статуса приграничной территории, Ростовская область в силу своего

уникального географического, геополитического, экономического и транспортно-логистического положения на юге России продолжает выполнять критически важные геостратегические функции для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации.

В условиях проведения специальной военной операции регион сохраняет специфические особенности жизни и ведения хозяйственной деятельности, участвует в восстановлении экономики новых регионов России.

Представляется, что исключение Ростовской области из перечня геостратегических территорий произведено автоматически на основании изменения государственной границы без анализа реальных угроз безопасности населения и сохранения существующей инфраструктуры в результате ежедневных беспилотных и даже ракетных атак, в том числе по жилым домам, критической инфраструктуре, промышленным объектам, а также комплексного анализа таких ключевых факторов, как экономическая взаимозависимость с Донбассом, обеспечение функций непрерывного транспортного сообщения и логистического центра для новых субъектов Федерации.

Заключение

Эффективная государственная стратегия распределения производственного потенциала, инвестиционных потоков и трудовых ресурсов с учетом особенностей территории страны не только является основой для омологации пространственного развития Российской Федерации, но и способствует обеспечению национальной безопасности в условиях внешнего санкционного давления недружественных стран.

Разработанная Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года имеет ключевое значение для обеспечения национальной

безопасности и сбалансированного социально-экономического развития территорий и регионов нашей страны в условиях глобальных политических вызовов.

Применяемые законодателем в целях создания оптимальных условий распределения ресурсов общие подходы к выделению объектов развития, ориентированные на разные типы территорий, позволяют устанавливать приоритеты с использованием дифференцированного подхода и региональных особенностей. Указанное в целом соответствует закрепленной в Стратегии задаче исправления существующих диспропорций в территориальном развитии регионов страны и создает условия для эффективного осуществления государственной политики пространственного развития.

Вместе с тем, противоречивость современной пространственной политики государства заключается в том, что, ставя и реализуя цель по сглаживанию диспропорций в социально-экономическом развитии регионов посредством поддержки «точек роста», фактически усиливается региональное неравенство, создается новый уровень центрально-периферийных противоречий.

Кроме этого, не исключается формальный подход к определению статуса регионов, ярким примером которого стало исключение Ростовской области из перечня геостратегических территорий Российской Федерации при сохранении аналогичного статуса для других территорий с сопоставимыми критериями (как например, Республика Крым и Курская область), что нарушает принципы единообразия и справедливости государственного управления.

В этой связи представляется целесообразным включение в государственную Стратегию пространственного развития положения о необходимости учета мнения жителей региона при принятии решения об изменении статуса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаврилюк М.Н. Правовые проблемы пространственного развития территории Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2024. № 6 // СПС КонсультантПлюс.
2. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. № 5 // СПС КонсультантПлюс.
3. Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. — 2022. № 2. — С. 95–96.
4. Обухова О.В., Полякова Е.М. Государственная программа «Дальневосточная ипотека» как средство решения социально-экономических проблем Дальнего Востока России // МНИЖ. — 2020. № 8-2 (98). — С. 144.
5. Попова Н.Ф. Основные проблемы и приоритеты пространственного развития РФ // Административное право и процесс. 2020. № 5 // СПС КонсультантПлюс.
6. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.
7. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении Методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» // СПС КонсультантПлюс.
9. Шарепина Е.А. Программа «Земский доктор» как фактор миграции врачей на периферию регионов Центрального федерального округа // Демографическое обозрение. — 2022. № 4. — С. 121.
10. Шахрай С.М. Неизвестная конституция. *Constitutio incognita*. — М.: Красная звезда, — 2013. — С. 320.