

## КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ-2030

© 2025 г. О.В. Кузнецова<sup>а,\*</sup>

<sup>а</sup>Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия

\*E-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

Поступила в редакцию 13.02.2025 г.

После доработки 13.02.2025 г.

Принята к публикации 10.03.2025 г.

В декабре 2024 г. в России была утверждена новая Стратегия пространственного развития страны – на период до 2030 года и с прогнозом до 2036 года. В отличие от предыдущего аналогичного документа (утверждённой в 2019 г. Стратегии на период до 2025 года), Стратегия-2030 предполагает расширение географии экономического роста за счёт формирования широкого перечня опорных населённых пунктов. В настоящее время таковых 2160 – от крупнейших городов до сельских населённых пунктов (включая наукограды), играющих значимую роль в развитии экономики страны, обеспечении её национальной безопасности или предоставлении социальных услуг населению. Несмотря на ряд позитивных новаций, Стратегия-2030 оставляет без ответа многие важные вопросы (в том числе в части включения в перечень опорных населённых пунктов городов науки), что свидетельствует о необходимости дальнейшего научно-методологического сопровождения реализации Стратегии-2030 и её последующей актуализации.

*Ключевые слова:* стратегия пространственного развития, опорные населённые пункты, города науки, центры предоставления социальных услуг, центр пространственного анализа.

DOI: 10.31857/S0869587325040101, EDN: EFZRAG

Значимым событием в экономической жизни страны в 2024 г. стала разработка новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (далее – Стратегия-2030), утверждённой распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. Это второй такого рода документ за весь постсоветский период – после утверждённой в феврале 2019 г. Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года (Стратегия-2025). Накопленный опыт позволил реализовать в Стра-

тегии-2030, по сравнению со Стратегией-2025, ряд значимых новаций. Вместе с тем многие вопросы в сфере пространственного развития и его государственного регулирования пока остаются нерешёнными, требуют дальнейшей проработки, в том числе в рамках научных исследований. И это стало очевидным с первых шагов реализации Стратегии-2030<sup>1</sup>.

Важная новация Стратегии-2030 – изменение общих подходов. Стратегия-2025 отталкивалась прежде всего от закономерностей и тенденций собственно пространственного развития, ключевое внимание в ней уделялось перспективам, точнее, перспективным экономическим специализациям отдельных регионов. Стратегия-2030 – это в гораздо большей степени взгляд на пространство как фактор социально-экономического развития страны в целом, достижения национальных целей и обеспечения национальной безопасности; кроме того, в этом



КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор РАН, заместитель директора по научной работе Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

<sup>1</sup> Подробнее новации проекта Стратегии-2030 и перспективные направления исследований, связанные с её реализацией, рассмотрены, с опорой на имеющийся научный задел, в статье: Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития России – 2030: новации и перспективные направления исследований // Вестник РАН. 2025. № 2. С. 12–21.

документе уделено внимание и внешним факторам развития страны и её регионов. Акцент смещён на перспективы пространственного развития разных видов инфраструктуры и наиболее значимых видов деятельности. Всё это становится предпосылкой эффективного встраивания Стратегии-2030 в общую систему государственного управления, её увязки с другими федеральными стратегиями и программами. Стратегия-2030 уже нашла отражение в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года, утверждённом Правительством РФ в самом начале 2025 г.

Объединяет Стратегию-2025 и Стратегию-2030 выделение в особую категорию приоритетов пространственного развития геостратегических территорий, то есть тех, что имеют особое значение для сохранения территориальной целостности страны, поддержания национальной безопасности и требуют дополнительных ресурсов для наращивания потенциала в силу специфических условий жизни и ведения хозяйственной деятельности. В число геостратегических территорий по-прежнему входят регионы Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, Республика Крым и г. Севастополь, Калининградская область, территории Арктической зоны; перечень дополнен новыми субъектами Российской Федерации. К геостратегическим территориям отнесены и примыкающие к границам недружественных стран муниципальные образования.

В отношении определения других (помимо геостратегических территорий) приоритетов пространственного развития Стратегию-2030 отличает новый, как представляется, гораздо более взвешенный подход, соответствующий сбалансированной

модели федеральной пространственной политики (рис. 1). Стратегия-2025 предполагала опору на перспективные центры экономического роста, то есть те территории, которые могут внести наибольший вклад в экономическое усиление страны, — это прежде всего крупные и крупнейшие городские агломерации; такой подход ближе всего к модели поляризованного развития. Роль ключевых городов в экономике страны, в том числе в столь важном в нынешних условиях научно-технологическом развитии, действительно, велика, и Стратегия-2030 этот факт учитывает, но предусматривает гораздо более широкую географию экономического роста. Речь идёт о Едином перечне опорных населённых пунктов (ОНП), который назван одним из важнейших механизмов реализации Стратегии-2030 и позволяет обеспечить концентрацию инструментов и ресурсов государственной политики для достижения национальных целей, в том числе снижения территориального социально-экономического дисбаланса. Согласно данному в Стратегии-2030 определению, ОНП — это населённый пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей России и обеспечению национальной безопасности, обеспечению жителей прилегающей территории доступом к образованию, медицинской помощи, услугам в сфере культуры, реализации иных потребностей. В идеале в зону влияния ОНП (прилегающие к ОНП территории) должно попасть всё обжитое пространство страны. Таким образом будут созданы условия для максимального использования социально-экономического потенциала России и сокращения различий в качестве жизни населения по всей её территории.



Рис. 1. Возможные модели федеральной политики пространственного развития

В сформированный Единый перечень ОНП<sup>2</sup> включено 2160 населённых пунктов, которые заметно различаются и по численности населения (от сельских населённых пунктов до г. Москвы), и по основным своим функциям. Большинство ОНП (1548) являются главными центрами предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципальных образований, список ОНП этого типа определяли высшие должностные лица субъектов РФ. В Единый перечень ОНП были также включены:

- города с численностью населения не менее 250 тыс. человек, являющиеся ядрами городских агломераций (76 ОНП);
- другие значимые населённые пункты (НП) в составе городских агломераций (113 ОНП), причём в разных регионах включённые в ОНП по разным основаниям (наукоградов среди них 5 – Жуковский, Королёв, Реутов, Фрязино, Кольцово);
- административные центры субъектов РФ с населением менее 250 тыс. жителей (23 ОНП);
- НП, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории (183 ОНП, включая Дубну);
- НП, обеспечивающие национальную безопасность (51 ОНП);
- крупнейшие НП в приграничных муниципальных образованиях, обеспечивающих безопасность государственной границы (67 ОНП);
- крупнейшие по численности НП в составе закрытых административно-территориальных образований (36 ОНП);
- крупнейшие НП в составе городских округов, которым присвоен статус наукограда (5 ОНП – Бийск, Обнинск, Серпухов, Черноголовка, Мичуринск);
- НП, основной функцией которых является обслуживание критически важной инфраструктуры (58 ОНП).

Вопреки присутствующему в Стратегии-2030 положению о том, что в Едином перечне ОНП выделяются НП, в том числе моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий), вызванные антироссийскими санкциями, снижением спроса на продукцию или иными неблагоприятными факторами, такие ОНП определены не были.

Как и любая другая новация, идея ОНП нуждается в дальнейшем осмыслении, поскольку сохраняется целый ряд нерешённых проблем и, соответственно, рисков успешной реализации предложенного

механизма. Прежде всего обратим внимание на очевидно недостаточную проработку вопроса об определении места в Едином перечне ОНП населённых пунктов, которые можно назвать “городами науки” (они располагают высоким научно-технологическим потенциалом). В Единый перечень ОНП включены лишь официально признанные наукограды, без входящего в состав Москвы Троицка, — а это только 11 городских округов, преимущественно в Московской области (табл. 1), хотя реальное число городов науки в России, по общепризнанным оценкам, составляет порядка 70, и расположены они в разных регионах страны. Об этом свидетельствует, в частности, широкая география выбранных для применения инструментов федеральной поддержки научно-технологической и инновационной деятельности (с чёткой территориальной привязкой таких инструментов) — от Калининграда до Владивостока (табл. 1). Кроме того, ОНП признавались не городские округа в целом, а крупнейшие населённые пункты в их составе. В результате в Единый перечень ОНП включён город Серпухов, но не входящие в состав городского округа Серпухов города науки Пущино и Протвино. Наличие у Дубны и Жуковского статуса наукограда в Едином перечне ОНП вообще не упоминается, эти города включены в перечень как населённые пункты, где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории.

Таким образом, города науки, равно как и пространственная составляющая федеральной научно-технологической и инновационной политики, требуют гораздо большего к себе внимания. В отношении решения проблемы включения городов науки в Единый перечень ОНП можно предложить как значительное увеличение числа городов, наделённых статусом наукограда, так и изменение подходов к формированию собственно перечня ОНП, предусматривающее (как это сделано для других видов ОНП) разработку и применение оригинальных критериев выделения населённых пунктов с высоким научно-технологическим потенциалом (безусловно, с обязательным участием научного сообщества в выработке и согласовании таких критериев).

Пример городского округа Серпухов (в состав которого, наряду с тремя городами, входят ещё порядка 150 сельских населённых пунктов) — наглядная иллюстрация одной из общих проблем реализации идеи ОНП. С введением в действие принятого в 2003 г. федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” населённые пункты постепенно перестали быть объектом государственного управления и даже статистического учёта, соответствующие функции были переданы муниципальным органам власти. В результате сегодня не только возник острейший дефицит статистических данных по социально-экономическому развитию населённых

<sup>2</sup> Утверждён Президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации 16 декабря 2024 г.

**Таблица 1.** Локализованные объекты научно-технологической деятельности, получающие федеральную поддержку

Вид объекта	География
Наукограды	Обнинск (Калужская обл.), Дубна, Жуковский, Королёв, Серпухов (включая Протвино и Пушкино), Реутов, Фрязино, Черноголовка (Московская обл.), Троицк (Москва), Мичуринск (Тамбовская обл.), пос. Кольцово Новосибирской обл., Бийск (Алтайский край)
Особые экономические зоны технико-внедренческого типа (ОЭЗ ТВТ)	«Технополис “Москва”», «Санкт-Петербург», «Томск», «Дубна», «Исток» (Фрязино Московской обл.), «Иннополис» (Казань, Верхнеуслонский и Лаишевский районы Республики Татарстан), в Саратовской области (Саратов, Энгельсский и Балаковский районы)
Технопарки в сфере высоких технологий	Москва, Казань (2 технопарка), Набережные Челны (Республика Татарстан), Саранск (Республика Мордовия), Нижний Новгород, Пенза, Тольятти (Самарская обл.), Екатеринбург, Тюмень, Кемерово, Новосибирск
Инновационные научно-технологические центры (ИНТЦ)	Москва (2 ИНТЦ), Обнинск, Рязань и Рязанский район Рязанской обл., Тула, Новомосковский и Узловский район Тульской обл., Великий Новгород, Калининград, Сочи, Нижний Новгород и Дзержинск Нижегородской обл., Сургут и Ханты-Мансийский район Ханты-Мансийского АО, остров Русский (Владивосток Приморского края)
Государственные научные центры (ГНЦ)	Москва (24 ГНЦ), Московская обл. (Протвино, Солнечногорский район, 2 ГНЦ в Жуковском), Обнинск Калужская обл. (3 ГНЦ), Санкт-Петербург (10 ГНЦ), Геленджик (Краснодарский край), Димитровград (Ульяновская обл.), Кольцово (Новосибирская обл.)

пунктов (которые обязательны для принятия обоснованных экономических решений), но и отсутствуют нормативно-правовые акты, которые позволяли бы определять понятие “населённый пункт”, критерии наделения его статусом городского или сельского (нет и законодательно закреплённых определений понятий “сельская местность” или “сельские территории”).

Проблема достаточности количества ОНП в Едином их перечне касается не только наукоградов. Возникают вопросы и по числу центров предоставления социальных услуг для жителей прилегающих к ОНП территорий. Дело в том, что общее число ОНП (2160) меньше числа даже крупных муниципальных образований (муниципальных округов и районов, городских округов), которых на 1 января 2025 г., по данным Росстата, насчитывалось 2317. Это означает, что в сельской местности статус ОНП получили, как правило, только районные центры, и неизбежны проблемы с доступностью центров социальных услуг для жителей удалённых от ОНП населённых пунктов, особенно в больших по площади муниципалитетах. Представляется, что Единый перечень ОНП должен быть заметно шире, однако в этом нет однозначной заинтересованности у органов власти субъектов РФ, от которых зависело формирование перечня. Дело в том, что ответственность за развитие ОНП возложена именно на региональные власти, для которых “качество среды для жизни в опорных населённых пунктах” является одним из показате-

лей оценки эффективности их деятельности<sup>3</sup>. Иначе говоря, попадание населённых пунктов в перечень опорных означает не только дополнительное федеральное финансирование, но и ответственность за их развитие. Но можно надеяться на то, что при наличии бюджетных ресурсов региональные органы власти будут дополнительно формировать собственные, региональные перечни ОНП.

Ещё одна проблема, отчасти связанная с предыдущей, – отсутствие подлинно единой и, что немало важно, иерархичной системы ОНП с точки зрения их роли в оказании разных по сложности видов услуг населению (от базовых – общее образование, неспециализированная медицинская помощь и т.п. до наиболее сложных – высшее профессиональное образование, высокотехнологичная медицинская помощь и т.д.), которые заведомо предоставляются в разных по численности населения городах и других населённых пунктах. Кроме того, остаётся неясной роль в оказании услуг населению прилегающих территорий тех ОНП, которые не относятся непосредственно к категории центров предоставления социальных услуг. Таким образом, идея ОНП требует дальнейшей существенной проработки, направленной в конечном итоге на создание условий для формирования единой системы расселения и её опорного каркаса.

<sup>3</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 “Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации”.

Наряду с выбором приоритетов Стратегия пространственного развития должна дать ответ на вопрос, как будет решаться проблема территориальной разобщённости рабочих мест и рабочих рук. Хорошо известно, что в России на уровне и регионов, и отдельных населённых пунктов даже в пределах только сельской местности нередко возникают ситуации, когда в одних местах ощущается дефицит рабочих рук, в других, наоборот, люди не могут найти работу. Разрешить эту коллизию можно как за счёт трудовой миграции в разных её формах (маятниковой – в режиме ежедневных поездок на работу в другой населённый пункт, вахтово-отходнической, безвозвратной), так и за счёт привлечения инвесторов к созданию новых рабочих мест там, где их не хватает.

К сожалению, в отношении выбора между трудовой миграцией и повышением инвестиционной привлекательности проблемных территорий Стратегия-2030, как и Стратегия-2025, не даёт однозначного ответа. В документе говорится о необходимости, с одной стороны, обеспечить устойчивость системы расселения (в том числе создавая условия для прекращения оттока постоянного населения из регионов Сибири, Дальнего Востока и Арктики, малых и средних городов, сельских территорий), с другой стороны, стимулировать трудовую мобильность с учётом кадровых потребностей территорий. Более того, в Стратегию-2030 было включено такое поня-

тие, как “новый экспериментальный населённый пункт” – создаваемый населённый пункт, в котором реализуются новые подходы в сфере демографии, жилищного строительства, экономического, научно-технологического развития и иных сферах. Очевидно, что создание новых населённых пунктов невозможно без оттока населения из уже существующих, при этом вряд ли основными “донорами” станут крупнейшие города.

Всё сказанное позволяет сделать вывод о том, что, хотя Стратегия-2030 утверждена, очень важно не останавливать работу по совершенствованию федеральной политики пространственного развития России. Ещё в Стратегии-2025 предполагалось создать постоянно функционирующий центр анализа и мониторинга пространственного развития, однако в явном виде эта идея так и не была реализована. Конечно, анализ и мониторинг пространственных процессов ведётся министерствами и институтами разных ведомств, однако эта деятельность явно недостаточна и несопоставима, например, с масштабами деятельности Совета по изучению производительных сил в годы его расцвета. Создание центра пространственного анализа, который обеспечивал бы методологическое сопровождение, мониторинг реализации и корректировку Стратегии, предусматривается и в Стратегии-2030. Такой центр, при обязательном активном участии Российской академии наук, должен быть сформирован.

## KEY ISSUES IN THE IMPLEMENTATION OF THE STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA-2030

O.V. Kuznetsova<sup>a,\*</sup>

<sup>a</sup>*Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

<sup>\*</sup>*E-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru*

In December 2024, a new Strategy for the Spatial Development of the country was approved in Russia - for the period up to 2030 and with a forecast up to 2036. Unlike the previous similar document (the Strategy for the period up to 2025 approved in 2019), Strategy 2030 envisages expanding the geography of economic growth by forming a wide list of key settlements. Currently, there are 2160 of them - from the largest cities to rural settlements that play a significant role in the development of the country's economy (including science cities), ensuring its national security or providing social services to the population. Despite a number of positive innovations, Strategy 2030 leaves many important questions unanswered (including the inclusion of science cities in key settlements), which indicates the need for further scientific and methodological support for the implementation of Strategy 2030 and its subsequent updating.

*Keywords:* spatial development strategy, key settlements, cities of science, social service centers, center for spatial analysis.