

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ – 2030: НОВАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ

© 2025 г. О.В. Кузнецова^{а,*}

^аИнститут народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, Россия

*E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

Поступила в редакцию 24.11.2024 г.

После доработки 14.12.2024 г.

Принята к публикации 20.12.2024 г.

Наиболее значимыми новациями разработанной в 2024 г. правительственной Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 года и с прогнозом до 2036 года по сравнению с действующим до 2025 г. аналогичным документом стало изменение подходов к разработке стратегии (пространственное развитие стало рассматриваться как фактор социально-экономического развития страны) и определению приоритетов пространственного развития. Для достижения национальных целей развития России инструменты и ресурсы государственной политики предложено сконцентрировать в разнообразных (по численности населения и специализации) опорных населённых пунктах, чтобы обеспечить выполнение ими роли центров предоставления услуг для прилегающих территорий. Несмотря на обоснованность этой идеи, можно назвать целый ряд проблем и ограничений её реализации, что требует проведения дальнейших научных исследований, в том числе междисциплинарных. Основные их направления связаны с формированием российской системы расселения, преодолением негативных тенденций во внутренней миграции населения, пространственными аспектами федеральной научно-технологической политики, поиском источников экономического роста на отстающих по уровню и динамике социально-экономического развития территориях, созданием условий для активизации межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, опорные населённые пункты, наукограды, трудовая мобильность, система расселения, межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество.

DOI: 10.31857/S0869587325020023, EDN: AGYMXK

В России с её огромными территориальными контрастами вопросы пространственного развития и его государственного регулирования неизменно актуальны и уже не раз поднимались на страницах журнала «Вестник РАН» [1–4]. В последние годы дополнительный импульс обсуждению этих вопро-

сов придаёт разработка стратегий пространственного развития страны. Первый за всю постсоветскую историю такой документ – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года – был утверждён в начале 2019 г.¹ (далее – СПР-2025), в течение 2024 г. шла работа над новой стратегией – на период до 2030 года и с прогнозом до 2036 года (далее – СПР-2030). Проект документа и обосновывающие материалы к нему были официально опубликованы к состоявшимся в Совете Федерации парламентским слушаниям², что позволяет оценить новации СПР-2030 по сравнению с СПР-2025 и обсудить нерешённые проблемы.

Обсуждение проекта СПР-2030, в том числе на упомянутых парламентских слушаниях, показало в целом более позитивное отношение к этому доку-



КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник ИНП РАН.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р.

² <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/160906/> (дата обращения 16.11.2024).

менту, нежели к СПР-2025, которая вызвала немало справедливой критики [5–8], в частности относительно организации её разработки и экспертизы [9]. Подготовка СПР-2030 шла при активном участии созданной Минэкономразвития России межведомственной рабочей группы по подготовке СПР³, в которую были включены представители профильных институтов РАН. Документ активно и широко обсуждался. Вместе с тем, как будет показано ниже, СПР-2030 не даёт ответы на целый ряд важнейших с точки зрения дальнейшего развития федеральной пространственной политики вопросов. Отчасти это связано с тем, что не были в полной мере учтены достижения российских учёных, но в немалой степени и с тем, что в научных работах ещё не решены некоторые значимые проблемы, прежде всего в силу динамичных изменений тенденций и факторов пространственного развития, стоящих перед российским обществом и экономикой вызовов. Поэтому особое внимание в данной статье уделяется направлениям дальнейших исследований, которые должны внести вклад в решение задач пространственного развития страны.

ОСНОВНЫЕ НОВАЦИИ И ПРИОРИТЕТЫ СТРАТЕГИИ-2030

СПР-2030 отличает от СПР-2025 прежде всего иной подход к определению её роли в системе стратегического планирования. СПР-2025 основана на сложившихся представлениях о закономерностях и тенденциях пространственного развития страны и в значительной степени посвящена перспективам развития отдельных территорий. К настоящему времени сложилось понимание того, что вопросы пространственной организации территории следует рассматривать как один из значимых вызовов устойчивому развитию и национальной безопасности России [10]. В СПР-2030 декларируется, что пространственное развитие должно способствовать достижению национальных целей, иначе говоря, пространство является одним из факторов поступательного движения вперёд. Это даёт основание надеяться, что СПР-2030 будет играть гораздо большую роль в государственной политике, будучи встроенной в общую стратегию социально-экономического развития страны.

Новый подход заметно отразился на содержании документа: если в СПР-2025 примерно 2/3 её объёма занимали перечни так называемых перспективных экономических специализаций отдельных субъектов РФ, то в СПР-2030 определены отраслевые приоритеты пространственного развития, включая научно-технологические, информационно-коммуникационные его аспекты, адаптацию к изменениям климата. Появился отдельный раздел, посвящённый

тенденциям и планам пространственного развития стратегически важных для России стран-партнёров и приграничных государств (тогда как в СПР-2025 анализа роли внешнеэкономических связей России в социально-экономическом развитии её регионов не было). Кроме того, в ходе подготовки СПР-2030 было принято решение отказаться от предложенной в СПР-2025 сетки макрорегионов (которая так и не нашла за прошедшие пять лет практического применения) и ограничиться определением приоритетных направлений развития федеральных округов, а также Арктической зоны РФ и новых субъектов РФ.

Важнейшая задача СПР – определить *приоритеты пространственного развития России*, поскольку, как бы ни хотелось распределять федеральные ресурсы равномерно по всей территории страны, реализовать это на практике нереально хотя бы потому, что крупные инвестиционные проекты требуют концентрации значительных средств, то есть одновременно можно финансировать ограниченное число таких проектов. Кроме того, имея в виду существенные межрегиональные различия в уровне и динамике социально-экономического развития, федеральные органы власти должны решать, как они будут сокращать эти различия.

Предваряя сравнение СПР-2025 и СПР-2030 по предложенным в них приоритетам пространственного развития, необходимо отметить, что в любой стране национальное правительство всегда стоит перед выбором одной из трёх возможных моделей государственной пространственной политики [11–12]:

- модель *поляризованного развития*, подразумевающая концентрацию усилий на экономическом развитии ограниченного числа уже сложившихся центров экономического роста, прежде всего главных городов;
- модель *кардинального сокращения территориальных различий*, в рамках которой приоритет отдают созданию условий для ускоренного экономического роста отстающих по уровню и динамике развития территорий;
- компромиссная по отношению к двум названным модель, основанная на *поддержке территорий с недоиспользуемым потенциалом* экономического роста, которая предполагает расширение перспективного пространства.

Модель поляризованного развития не лишена здравого смысла, поскольку основана на концентрации ресурсов там, где они могут дать наибольшую отдачу и обеспечить ускорение экономического роста, но только в течение ограниченного периода времени. Длительная опора на такую модель приводит к гипертрофированному росту крупнейших городов со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для самих этих городов (включая снижение их привлекательности для инвесторов в силу чрезмерно высоких издержек), нарастающим территориальным диспропорциям в уровне экономи-

³ Приказ Минэкономразвития России от 27.06.2016 № 398 в редакции от 24.01.2024 и 05.08.2024.

ческого развития, недоиспользованию экономического потенциала территорий за пределами ведущих экономических центров и в конечном счёте к замедлению темпов экономического роста. К такому же результату, к сожалению, приводит и реализация модели кардинального сокращения территориальных диспропорций — по причине обычно низкой отдачи от затраченных средств: нередко, несмотря на существенные вложения в инфраструктуру, территории всё равно остаются непривлекательными для инвесторов в силу удалённости от основных рынков сбыта, сложных природно-климатических условий и ряда других объективных причин. Поэтому во многих странах выбор чаще всего делают в пользу компромиссной (сбалансированной) модели пространственной политики.

Наряду с повышением экономической эффективности пространственной политики органы власти в её рамках, безусловно, должны решать социальные задачи (предоставление базовых социальных услуг всем российским гражданам независимо от места их проживания) и задачи обеспечения национальной безопасности. В отношении последних СПР-2030 сохранила логику СПР-2025: важным приоритетом пространственного развития остаются так называемые геостратегические территории, то есть имеющие существенное значение с точки зрения сохранения территориальной целостности страны и поддержания национальной безопасности, которые в то же время требуют дополнительных ресурсов для своего развития из-за специфических условий жизни и ведения хозяйственной деятельности. Перечень геостратегических территорий был дополнен новыми субъектами РФ, остались в нём такие регионы, как Северо-Кавказский и Дальневосточный федеральные округа, Республика Крым и Севастополь, Калининградская область, территории Арктической зоны РФ. Вместо всех приграничных субъектов РФ в число геостратегических территорий теперь входят только примыкающие к границам недружественных стран муниципальные образования (что представляется более логичным).

В целом в СПР-2030 подход к выбору приоритетов пространственного развития совершенно иной, нежели в СПР-2025. СПР-2025 оказалась ближе всего к модели поляризованного развития, поскольку предполагала опору на “перспективные центры экономического роста”, то есть территории, которые могут внести наибольший вклад в экономику страны и регионов, а к таковым относятся прежде всего крупные и крупнейшие городские агломерации. СПР-2030 основана на сбалансированной модели: с одной стороны, приоритетное развитие должны получить опорные населённые пункты (ОНП); предусматривается формирование единого перечня ОНП, с другой стороны, выделение ОНП исходит из оценки их вклада не в экономический рост, а в достижение национальных целей и националь-

ной безопасности, в том числе за счёт предоставления социальных услуг жителям прилегающих к ОНП территорий. В соответствии с таким подходом в ОНП были включены населённые пункты не только разных масштабов и экономической специализации, но и с разным экономическим потенциалом (вплоть до населённых пунктов с риском ухудшения социально-экономической ситуации, хотя такие можно назвать опорными только условно).

Непосредственно в проекте СПР-2030 перечень ОНП не приводится, как и критерии их выделения. Но в материалах Минэкономразвития России⁴ говорится о четырёх видах ОНП:

- новые точки роста (определяемые исходя из оценки стоимости планируемых инвестиционных проектов);
- стратегические населённые пункты, которые обеспечивают безопасность государства и обслуживают критическую инфраструктуру (в том числе крупнейшие населённые пункты в составе закрытых административно-территориальных образований, где расположены атомные электростанции, пункты пропуска на госгранице, крупные морские и речные порты, порты Севморпути, а также на Транссибе и БАМе), и наукограды;
- города-ядра городских агломераций с численностью населения не менее 250 тыс. человек, другие значимые города в составе городских агломераций, а также все административные центры субъектов РФ с населением менее 250 тыс. жителей;
- иные населённые пункты, которые предоставляют доступ к основным государственным услугам для прилегающей территории и в Арктической зоне РФ⁵, ОНП с населением от 5 тыс. человек, где есть риск ухудшения социально-экономической ситуации (это либо проблемные моногорода, либо города, численность населения которых сокращается ускоренными темпами). Требования к ОНП, которые являются центрами предоставления услуг, сформулированы ещё до разработки СПР-2030⁶, в соответствии с одним из них численность населения в таких населённых пунктах должна составлять от 3 тыс. до 50 тыс. человек.

⁴ https://www.economy.gov.ru/material/file/85fb48440f79df778539e0b215af5345/koncepciya_strategii_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda.pdf

⁵ Их перечень был утверждён ранее распоряжением Правительства РФ от 28.11.2023 № 3377-р “Об утверждении перечня опорных населённых пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны РФ, в том числе выполняющих функции по обеспечению национальной безопасности и (или) функции базы для развития минерально-сырьевых центров, реализации экономических и (или) инфраструктурных проектов в Арктике”.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р “Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населённых пунктов и прилегающих территорий”.

Формирование Единого перечня ОНП на основе такого подхода представляется вполне разумной идеей, поскольку предполагает расширение числа территорий, социально-экономическое развитие которых становится приоритетным, и включение в их перечень не только ключевых городских агломераций. Однако полностью отказаться от внимания к последним и концентрировать усилия на поддержке только проблемных территорий федеральные органы власти не могут как минимум потому, что именно в крупнейших городах сконцентрирован научно-технологический потенциал страны. Следует подчеркнуть, что реализация концепции ОНП сталкивается с целым рядом проблем и ограничений, требующих выработки эффективных мер.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ ОПОРНЫХ НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ И ИХ РЕШЕНИЕ

С середины 2000-х годов, с началом реализации принятого в 2003 г. закона о местном самоуправлении⁷, в официальной статистике и практике управления населённые пункты (НП) стали заменять на муниципальные образования. Однако даже на низовом уровне местного самоуправления (который сохраняется отнюдь не везде и может вообще исчезнуть) границы муниципалитетов часто выходят за границы НП. Городские поселения могут включать в себя не только города и посёлки, но и прилегающие к ним территории, в сельские поселения часто входит несколько сельских НП. Городские округа и муниципальные районы/округа – ещё более крупные территориальные единицы⁸. Помимо того, что по НП нет статистических данных, характеризующих их социально-экономическое положение, в федеральном законодательстве отсутствуют нормы, связанные с определением понятия “населённый пункт”, требованиями к проведению границ НП, наделением НП статусом городских или сельских [13]. В результате нередко возникают ситуации, когда де-факто спальные кварталы многоэтажек, вышедшие за официальные границы городов, формально остаются сельскими территориями, и наоборот, малые города и городские посёлки по своей людности, характеру застройки и образу жизни населения могут не иметь очевидных отличий от крупных сельских поселений. Нет в законодательстве и определения сельской местности или сельских территорий [14].

Подобного рода ситуации не только вносят искажения в оценку социально-экономических различий между НП разных типов, но и снижают адресность

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

⁸ Один из самых ярких примеров – городской округ Серпухов, который включает в себя, наряду с собственно Серпуховом, ещё два города – Пушкино и Протвино, а также около полутора сотен сельских населённых пунктов.

государственной поддержки села. Для повышения эффективности госполитики нужна конкретизация её объекта, что неизбежно требует определения критериев, по которым населённый пункт может быть отнесён к числу городских или сельских. Эта задача не имеет простого решения и требует широкого обсуждения. (Один из ключевых использовавшихся в советский период критериев отнесения НП к городским – занятость вне сельского хозяйства – сегодня неработоспособен, как в силу отсутствия статистических данных в условиях многоукладной экономики, так и в силу роста разнообразия образа жизни.)

Вторая проблема реализации идеи ОНП – корректность формирования Единого перечня ОНП с точки зрения достаточности числа центров предоставления услуг для обеспечения потребности в них всех жителей страны. Предложено включить в перечень порядка 2300 ОНП – почти столько же, сколько в России муниципальных образований уровня городских округов и муниципальных округов/районов, то есть примерно по одному ОНП на муниципалитет. Такой результат оказался неслучайным, поскольку анализ практики выделения ОНП на основе распоряжения Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р показал, что во многих регионах к выделению ОНП подошли формально, определив в качестве таковых районные центры [15]. При этом совершенно очевидно, что в обширных по площади районах с низкой плотностью сельского населения доступность ОНП будет обеспечена отнюдь не для всех [16], хотя именно такие территории нуждаются в дополнительной государственной поддержке [17]. Решение данной проблемы – либо в увеличении числа ОНП в федеральном их перечне, либо в формировании региональных перечней ОНП в тех субъектах РФ, где это необходимо. К опорным населённым пунктам регионального значения следует предъявлять более гибкие требования (по сравнению с “федеральными” центрами предоставления услуг) с учётом местных реалий. Другое дело, что для реализации этой идеи региональные бюджеты должны располагать достаточными ресурсами.

Третья проблема, отчасти вытекающая из предыдущей, – отсутствие иерархии и реального единства ОНП с точки зрения предоставляемых ими услуг. В теоретических работах давно обосновано [15, 16], и практика это подтверждает, что небольшие ОНП могут предоставлять базовые социальные услуги (общее образование, неспециализированная медицинская помощь и т.п.), тогда как более сложные услуги (высшее профессиональное образование, высокотехнологичная медицинская помощь и т.п.) можно получить только в городах, причём отнюдь не в малых. Вопрос обеспечения жителей слабозаселённых периферийных территорий услугами, которые невозможно получить в локальных центрах, в СПР-2030 не рассматривается. Непонятно место в Едином перечне ОНП средних и больших городов (с численностью населения от 50 тыс. до 250 тыс. человек). По всей

видимости, они попадут в последний из названных выше типов ОНП (“иные населённые пункты”) в случае наличия рисков ухудшения социально-экономической ситуации или при выполнении роли центров предоставления услуг населению. Однако с точки зрения поддержки сельской местности логичнее было бы разделять центры предоставления услуг не на (а) сельские НП, посёлки и малые города и (б) все остальные города, а на сельские и городские. Таким образом, идея опорных населённых пунктов требует дальнейшей проработки, чтобы сформировать то, что принято называть опорным каркасом расселения и единой системой расселения.

НАУКОГРАДЫ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Особая проблема формирования Единого перечня ОНП — это определение в них места так называемых городов науки (НП с высоким научно-технологическим потенциалом). СПР-2030 предполагает включение в перечень ОНП наукоградов, но под ними понимают только те городские округа, которые уже официально имеют такой статус, а это всего 12 муниципалитетов, тогда как реальное число наукоградов в России, по общепризнанным оценкам, достигает 70 [18]. Кроме того, большинство официально признанных наукоградов сконцентрировано в столичном регионе: это Троицк в составе Москвы, 7 наукоградов Московской области — Дубна, Жуковский, Королёв, Реутов, Серпухов, Фрязино и Черноголовка, а также близко расположенный к Москве Обнинск Калужской области. В других субъектах РФ только три наукограда — Мичуринск в Тамбовской области, Кольцово в Новосибирской и Бийск в Алтайском крае. С одной стороны, концентрация наукоградов в Подмоскovie отражает реальное лидерство региона по числу городов с высоким научно-технологическим потенциалом, которые могут внести значимый вклад в научно-технологическое развитие страны и даже стать основой для формирования отечественной “кремниевой долины” [19]. С другой стороны, СПР-2030 не предполагает использование потенциала всех остальных российских городов науки.

О том, что за пределами официальных наукоградов также существуют широкие возможности для научно-технологического и, шире, инновационного развития, свидетельствует хотя бы тот факт, что география уже сложившейся федеральной политики по поддержке локальных территорий с высоким научно-технологическим и инновационным потенциалом гораздо шире географии наукоградов [20]. Инновационные научно-технологические центры⁹

⁹ Инновационные научно-технологические центры создаются в соответствии с федеральным законом от 29.07.2017 № 216-ФЗ “Об инновационных научно-технологических центрах...”.

решено создать в Москве, Санкт-Петербурге, Обнинске, а также в Рязани, Калининграде, Нижнем Новгороде, Узловском районе Тульской области, Валдайском районе Новгородской области, Сургуте Ханты-Мансийского автономного округа, на острове Русский во Владивостоке, на федеральной территории “Сириус”. Особые экономические зоны технико-внедренческого типа¹⁰ — в Москве, Санкт-Петербурге, Дубне и Фрязино в Подмоскovie, в Томске, Саратове, Иннополисе и Казани в Татарстане. Технопарки в сфере высоких технологий, созданные в рамках соответствующей федеральной программы, функционируют, по данным Минобрнауки России, наряду с Москвой и Новосибирском, в Нижнем Новгороде, Саранске (Республика Мордовия), Тольятти (Самарская область), Казани и Набережных Челнах (Республика Татарстан), Пензе, Екатеринбурге, Кемерово и Тюмени¹¹. Обращает на себя внимание стихийность складывающейся географии федеральной поддержки городов науки, что говорит о необходимости системного подхода к формированию пространственной составляющей федеральной научно-технологической и инновационной политики.

К включению городов науки в Единый перечень ОНП можно подходить двояко: либо совершенствовать государственную политику в отношении наукоградов, обеспечивая значимое увеличение их числа, либо изменить подходы к формированию Единого перечня ОНП, предусмотрев, как это сделано для других видов ОНП, оригинальные критерии выделения населённых пунктов с высоким научно-технологическим потенциалом (такие критерии должны быть выработаны и согласованы научным сообществом). Второй вариант представляется более реалистичным; к тому же он позволяет сделать шаг к решению давно назревшей проблемы жёсткой привязки статуса наукограда к границам муниципального образования [21].

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РАЗОБЩЁННОСТЬ РАБОЧИХ МЕСТ И РАБОЧИХ РУК

Вторая, наряду с определением приоритетов пространственного развития, важнейшая задача СПР — предложить пути решения проблемы территориальной разобщённости рабочих мест и рабочих рук. Ведь хорошо известно, что есть территории, где создаются новые рабочие места и возникает дефицит кадров, а есть такие, где, наоборот, люди не могут найти работу. Подходы к решению этой проблемы тоже очевидны: либо стимулировать трудовую мо-

¹⁰ Особые экономические зоны технико-внедренческого типа формируются в соответствии с федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”.

¹¹ <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/445/> (дата обращения 20.11.2024).

бильность населения (возвратную или безвозвратную миграцию в точки роста), либо создавать условия для возникновения новых рабочих мест там, где их не хватает. При этом важно учитывать, что:

- безвозвратная миграция означает дальнейшую концентрацию населения в крупных и крупнейших городских агломерациях, административных центрах регионов за счёт потери населения периферийными территориями, включая сельские, и это самый негативный сценарий;
- желательно создавать рабочие места на периферии, однако, как уже было сказано при анализе моделей пространственной политики, реализацию такого подхода сдерживают ограничения общеэкономического характера;
- возвратная миграция в формате вахты или отходничества (выезд на работу в другой НП или даже регион без возможности ежедневных возвращений домой) выглядит компромиссным вариантом, однако важно помнить, что такая миграция отнюдь не способствует укреплению института семьи и решению демографических проблем, к тому же часто подталкивает граждан к переезду к месту работы на постоянной основе;
- маятниковая миграция (ежедневные поездки на работу в другой НП) – более приемлемый формат возвратных миграций, но она не всегда возможна.

В отношении проблемы территориальной разобщённости рабочих мест и рабочих рук СПР-2030, как и СПР-2025, остаётся противоречивой. Декларируется необходимость, с одной стороны, обеспечения устойчивости системы расселения (включая создание условий для прекращения оттока постоянно проживающего населения из регионов Сибири, Дальнего Востока и Арктики, малых и средних городов, сельских территорий), с другой стороны, трудовой мобильности с учётом кадровых потребностей территорий. Подобного рода неопределённость – следствие того, что остаётся нерешённым целый ряд вопросов, требующих как практических действий, так и дальнейших междисциплинарных исследований.

Первое. В сельской местности дефицит рабочих мест связан не только с проблемами развития сельского хозяйства (они характерны в основном для периферийных территорий с неблагоприятными агроклиматическими условиями [17]), но и с ростом производительности труда в этом секторе экономики, особенно с приходом крупных агрохолдингов [22]. Поэтому однозначно признаётся необходимость диверсификации сельской экономики [23–25], причём как за счёт разнообразия форм ведения сельского хозяйства, так и благодаря развитию несельскохозяйственных видов деятельности. Это требует координации усилий разных федеральных министерств и ведомств, которая пока не обеспечена в должной мере. Что касается опорных населённых пунктов, то ведомственная разобщён-

ность не способствует формированию подлинно единой их системы и применению комплексных подходов: центры предоставления услуг в сельской местности отнесены к сфере интересов Минсельхоза России, тогда как точки экономического роста – Минэкономразвития России, наукограды – Минобрнауки России и т.д.

Второе. Вплоть до настоящего времени очень мало внимания уделяется потенциалу местных сообществ в экономическом развитии территорий, исследование на эту тему единичны [26] (объективная причина этого – отсутствие необходимых статистических данных, а значит, опираться можно либо на социологические исследования, либо на детализированное изучение отдельных случаев). Между тем значимость этого фактора подтверждает множество примеров; в работах по сельским территориям показана, к примеру, роль происхождения бизнеса в их развитии [22, 24].

Важно понимать, что сегодня разрыв между уровнем жизни в крупных и малых городах, городах и сельской местности неоправданно высок и должен быть сокращён [27]. Однако различия между крупнейшими городскими агломерациями, с одной стороны, и периферийными малыми городами и сельскими НП, с другой, нивелировать невозможно. Первые всегда будут выигрывать по разнообразию мест приложения труда, объектов социальной инфраструктуры, досуга. Это не означает, что у малых городов и сельской местности нет своих преимуществ, но они несут неэкономический характер, связаны больше именно с местными сообществами [28], и это важно учитывать в стратегиях развития территорий.

Необходимость использования потенциала местных сообществ неизбежно заставляет поднять вопрос о дальнейшей судьбе как местного, так и территориального общественного самоуправления в России. Отечественные исследователи активно занимаются этой проблемой, более широко – институциональными основами пространственного развития [29]. Однако, как и в случае СПР-2025, соответствующая тематика оказалась выведена за рамки СПР-2030, причём вполне осознанно – ради того, чтобы дискуссия о полномочиях властей на местах и доходных источниках местных бюджетов не отвлекала от обсуждения приоритетов и направлений пространственного развития. Это по меньшей мере спорный подход.

Третье. Как в научных исследованиях, так и в общественном дискурсе не сложились общепринятые представления о желательной системе расселения в современной России и возможных путях решения проблемы сжатия освоенного пространства (в негативном его понимании). Один из самых дискуссионных вопросов – можно ли, учитывая недостатки советского опыта, практиковать “управляемое сжатие” на локальном уровне ради сохранения

освоенности сельской местности в целом, то есть оказывать финансовую поддержку при переезде жителей из умирающих сёл и деревень в близлежащие крупные сельские населённые пункты [30].

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Опора в пространственной политике на поддержку точек роста всегда должна сопровождаться созданием условий для позитивного их влияния на окружающую территорию, иначе они рискуют превратиться в “соборы в пустыне” [11]. Важно обеспечить не только выполнение ОНП роли центров предоставления услуг, но и повысить связанность городской и сельской экономики [31]. Целесообразно говорить и о более широкой проблеме — о развитии межрегионального и межмуниципального взаимодействия.

Направления межрегионального сотрудничества, связанные с формированием кооперационных связей и взаимодействий технологически взаимодополняющих друг друга компаний, в производстве высокотехнологической продукции предложены российскими учёными [32]. В СПР-2030 эта проблематика детально не раскрыта, но необходимость межрегиональной промышленной и научно-технологической кооперации декларируется; вопрос состоит в том, в какой мере эту задачу удастся решить на практике.

Один из факторов, сдерживающих межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, — несправедливое распределение налогов между бюджетами разных территорий, прежде всего налога на доходы физических лиц, поступающего как в региональные, так и местные бюджеты. НДФЛ зачисляется в бюджеты территорий, где граждане работают, тогда как регионы и муниципалитеты, где проживают маятниковые мигранты, вахтовики, отходники, НДФЛ с их доходов не получают, хотя именно из бюджетов по месту постоянного проживания граждан финансируется значительная часть предоставляемых им и членам их семей социальных услуг. Распределение НДФЛ в определённых долях между местами работы и проживания работающих граждан — это один из способов снижения дифференциации территорий, пополнения их бюджетов ресурсами для развития.

Фундаментальной задачей с точки зрения усиления межмуниципального и межрегионального сотрудничества является расширение спектра представлений о возможных территориальных структурах, в рамках которых есть предпосылки для развития кооперации. В СПР-2030 речь идёт только о городских агломерациях с численностью ядра от 250 тыс. человек, хотя даже если ограничиваться только агломерациями, важно выделять их и при

меньшей людности центральных городов [33], чтобы в полной мере учитывать ход агломерирования. Не рассматриваются в СПР-2030 и выходящие за пределы городских агломераций взаимосвязи территорий. Между тем хорошо известно, что зоны влияния крупнейших городов на окружающее их пространство часто выходят далеко за пределы агломераций, включая рекреационные зоны для горожан или производства ориентированной на рынки городов промышленной и сельскохозяйственной продукции. Возникает определённая система отношений и между крупнейшими городами: когда они расположены на относительно небольшом расстоянии друг от друга, начинают складываться сложные формы расселения — конурбации, то есть срастающиеся друг с другом городские агломерации [34].

* * *

Таким образом, разработанную Стратегию пространственного развития РФ на период до 2030 года и с прогнозом до 2036 года можно оценить как документ, который основывается на более приемлемой для современной России, чем СПР-2025, модели государственной пространственной политики, которая предусматривает формирование обширного перечня разнообразных (по людности, специализации и перспективам развития) опорных населённых пунктов, где предлагается концентрировать инструменты и ресурсы госполитики, обеспечивать выполнение такими населёнными пунктами функций центров предоставления услуг для прилегающих территорий. Этот подход, в отличие от прежней опоры преимущественно на крупные и крупнейшие городские агломерации, должен расширить географию экономического роста. Вместе с тем его реализация связана с целым рядом проблем и ограничений; чтобы преодолеть их, необходимо продолжать научные исследования, в том числе междисциплинарные.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Артоболевский С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И.* Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник Российской академии наук. 2009. Т. 79. № 2. С. 101–112.
Artobolevskii S.S., Treivish A.I., Baklanov P.Y. Russia's space and development: a multiscale analysis // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2009, vol. 79, pp. 25–34. (In Russ.)
2. *Нефёдова Т.Г., Стрелецкий В.Н., Трейвиш А.И.* Polarization социально-экономического пространства современной России: причины, направления и последствия // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 6. С. 551–563.
Nefedova T.G., Streletsky V.N., Treivish A.I. Polarization of the socio-economic space of modern Russia:

- causes, directions and consequences // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2022, vol. 92, pp. 332–334. (In Russ.)
3. *Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А.* Особенности государственного управления пространственным развитием России // Вестник Российской академии наук. 2017. Т. 87. № 8. С. 725–733.
Lavrovskii B.L., Goryushkina E.A. Characteristic features of government control over Russia's spatial development // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2017, vol. 87, pp. 370–377. (In Russ.)
 4. *Ткаченко А.А.* Задачи пространственного развития России с точки зрения демографических процессов и национальной безопасности // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 2. С. 112–120.
Tkachenko A.A. Tasks of spatial development of Russia from the point of view of demographic processes and national security // Vestnik Rossiyskoy Akademii Nauk. 2023, vol. 93, no. 2, pp. 112–120. (In Russ.)
 5. *Минакир П.А.* Российское экономическое пространство. Стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 967–980.
Minakir P.A. Russian economic space: strategic impasses // Economy of Regions. 2019, vol. 15, no. 4, pp. 967–980. (In Russ.)
 6. *Крюков В.А., Селивёрстов В.Е.* Стратегическое планирование пространственного развития России и её макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. 2022. № 5. С. 22–40.
Kryukov V.A., Seliverstov V.E. Strategic planning of the spatial development of Russia and its macro-regions: captured to old illusions // Rossiyskiy Ekonomicheskii Zhurnal. 2022, no. 5, pp. 22–40. (In Russ.)
 7. *Кузнецова О.В.* Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. Т. 5. № 4. С. 107–125.
Kuznetsova O.V. Problems of elaboration of spatial development strategy of the Russian Federation // Spatial Economics. 2019, vol. 5, no. 4, pp. 107–125. (In Russ.)
 8. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 3. С. 3–26.
Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Spatial development strategy of Russia as a result of science and authorities interacting // Region: Economics and Sociology. 2021, no. 3, pp. 3–26. (In Russ.)
 9. *Лексин В.Н.* Дороги, которые мы не выбираем (о правительственной “Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года”) // Российский экономический журнал. 2019. № 3. С. 3–24.
Leksin V.N. The roads that we do not choose (on the government “Strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025”) // Rossiyskiy Ekonomicheskii Zhurnal. 2019, no. 3, pp. 3–24. (In Russ.)
 10. *Порфирьев Б.Н., Широков А.А.* Структурно-технологические сдвиги и модернизация экономики России (средне- и долгосрочные перспективы) // Вестник Российской академии наук. 2024. Т. 94. № 3. С. 255–265.
Porfiriev B.N., Shirov A.A. Structural and technological shifts and modernization of the Russian economy: mid-term and long-term prospects // Vestnik Rossiyskoy Akademii Nauk. 2024, vol. 94, no. 3, pp. 255–265. (In Russ.)
 11. *Кузнецова О.В.* Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 46–66.
Kuznetsova O.V. Theoretical grounds of state regulation of regional economic development // Voprosy Ekonomiki. 2002, no. 4, pp. 46–66. (In Russ.)
 12. Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050. ESPON, 2014. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Vision-Scenarios_2050.pdf
 13. *Деметьев А.Н., Матвеев М.Н.* Статус населённых пунктов и производных от населённых пунктов территориальных образований: проблемы нормативного правового регулирования // Местное право. 2024. № 2. С. 19–30.
Dementev A.N., Matveev M.N. Status of settlements and derivatives from settlements of territorial entities: problems of regulatory legal regulation // Mestnoe Pravo. 2024, no. 2, pp. 19–30. (In Russ.)
 14. *Петриков А.В.* Приоритеты и механизмы социально-экономического развития российского села // Вестник Российской академии наук. 2024. Т. 94. № 2. С. 115–123.
Petrikov A.V. Priorities and mechanisms of socio-economic development of the Russian village // Vestnik Rossiyskoy Akademii Nauk. 2024, vol. 94, no. 2, pp. 115–123. (In Russ.)
 15. *Маркварт Э., Киселёва Н.Н., Соснин Д.П.* Система опорных населённых пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. Т. 30. № 2. С. 95–111.
Markwart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. The system of central (reference) settlements as a management tool: theoretical and practical aspects // Vlast'. 2022, vol. 30, no. 2, pp. 95–111. (In Russ.)
 16. *Секушина И.А.* Возможности практического применения методических рекомендаций по определению опорных населённых пунктов (на примере Европейского севера России) // Север и рынок:

- формирование экономического порядка. 2023. Т. 26. № 2 (80). С. 160–174.
- Sekushina I.A.* Practical application of methodological recommendations for identifying key settlements: a case study of the European North of Russia // *Sever i Rynok: Formirovanie Ekonomicheskogo Poryadka*. 2023, vol. 26, no. 2 (80), pp. 160–174. (In Russ.)
17. *Алтухов А.И., Семёнова Е.И.* Проблемы пространственного развития территорий страны с низкой плотностью населения требуют приоритетного решения // *Экономика сельского хозяйства России*. 2021. № 4. С. 9–15.
Altukhov A.I., Semenova E.I. Problems of spatial development of the territories of the country with low population density require priority solution // *Economics of Agriculture of Russia*. 2021, no. 4, pp. 9–15. (In Russ.)
 18. *Иванов В.В.* Инновационная парадигма XXI. 2-е изд., доп. М.: Наука, 2015.
Ivanov V.V. Innovation Paradigm XXI. 2nd ed. Moscow: Nauka, 2015. (In Russ.)
 19. *Аганбегян А.Г.* “Кремниевые долины” – зоны инноваций в США, Китае, ЕС, России и других странах // *Экономика науки*. 2023. № 9. С. 8–19.
Aganbegyan A.G. “Silicon valleys” – innovation zones in the USA, China, EU, Russia, and other countries // *Economics of Science*. 2023, no. 9, pp. 8–19. (In Russ.)
 20. *Кузнецова О.В.* Научно-технологические приоритеты в федеральной политике пространственного развития в России // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4. С. 5–20.
Kuznetsova O.V. Scientific and technological priorities in the federal spatial development policy in Russia // *Federalism*. 2022, vol. 27, no. 4, pp. 5–20. (In Russ.)
 21. *Татаркин А.И., Суховой А.Ф.* Формирование инновационных территорий в контексте проблем технологической модернизации экономики // *Инновации*. 2005. № 7. С. 26–30.
Tatarkin A.I., Sukhovey A.F. Development of innovative territories in the context of the problems of technological modernization of the economy // *Innovations*. 2005, no. 7, pp. 26–30. (In Russ.)
 22. *Костяев А.И., Никонова Г.Н.* Институциональные и социальные аспекты концентрации земли и производства в агрохолдингах // *Российский электронный научный журнал*. 2018. № 2 (28). С. 8–47.
Kostyaev A.I., Nikonova G.N. Institutional and social aspects of land concentration and production in agroholdings // *Rossiyskiy Elektronnyy Nauchny Zhurnal*. 2018, no. 2 (28), pp. 8–47. (In Russ.)
 23. *Ушачев И.Г., Бондаренко Л.В., Чекалин В.С.* Основные направления комплексного развития сельских территорий России // *Вестник Российской академии наук*. 2021. Т. 91. № 4. С. 316–325.
Ushachev I.G., Bondarenko L.V., Chekalin V.S. The main directions of integrated development of rural areas in Russia // *Herald of the Russian Academy of Sciences*. 2021, vol. 91, pp. 87–96.
 24. *Петриков А.В.* Приоритеты и механизмы развития сельского хозяйства в России и её регионах в новой реальности // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 2. С. 122–142.
Petrikov A.V. Priorities and mechanisms of agricultural development in Russia and its regions in the new reality // *Federalism*. 2022, vol. 27, no. 2, pp. 122–142. (In Russ.)
 25. *Костяев А.И., Никонова Г.Н.* Диверсификация сельской экономики: институциональные возможности и предпосылки // *Труды Кубанского государственного аграрного университета*. 2022. № 99. С. 19–25.
Kostyaev A.I., Nikonova G.N. Diversification of the rural economy: institutional opportunities and prerequisites // *Trudy Kubanskogo Gosudarstvennogo Agrarnogo Universiteta*. 2022, no. 99, pp. 19–25. (In Russ.)
 26. *Косыгина К.Е.* Роль местных сообществ в развитии малых территорий // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2023. Т. 16. № 5. С. 210–229.
Kosygina K.E. The role of local communities in the development of small territories // *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2023, vol. 16, no. 5, pp. 210–229.
 27. *Бобков В.Н., Долгушкин Н.К., Одицова Е.В.* Неравенство человеческого потенциала и условий его реализации в городе и на селе: риски и возможности // *Вестник Российской академии наук*. 2023. Т. 93. № 6. С. 556–565.
Bobkov V.N., Dolgushkin N.K., Odintsova E.V. Inequality of human potential and conditions of its realization in the city and in the countryside: risks and opportunities // *Herald of the Russian Academy of Sciences*. 2023, vol. 93, pp. 285–293.
 28. *Ильин В.И.* История как социальный ресурс развития глубинки // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2015. Т. 18. № 2. С. 146–162.
Ilyin V.I. History as a social resource in hinterland development // *The Journal of Sociology and Social Anthropology*. 2015, vol. 18, no. 2, pp. 146–162. (In Russ.)
 29. Институциональные основы новой стратегии пространственного развития российской экономики / Ответ. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2023.
Institutional Foundations of the New Spatial Development Strategy of the Russian Economy / Ed. by Buchwald E.M., Vilenskiy A.V. Moscow: Institute of Economics of the RAS, 2023.
 30. *Дружинин А.Г., Кузнецова О.В.* Проблема “сжатия” российского освоенного пространства и пути её решения // *Общественные науки и современность*. 2024. № 4. С. 114–127.

- Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V.* The problem of shrinkage of the active space in Russia and the possibilities of its solution // *Social Sciences and Contemporary World*. 2024, no. 4, pp. 114–127. (In Russ.)
31. *Ильин В.А., Кожевников С.А.* Пространственная и социокультурная трансформация России: взгляд из региона // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2022. № 4. С. 16–29.
- Ilyin V.A., Kozhevnikov S.A.* Spatial and sociocultural transformation of Russia: a view from the region // *Municipalitet: Ekonomika i Upravlenie*. 2022, no. 4, pp. 16–29. (In Russ.)
32. *Крюков В.А., Коломак Е.А.* Пространственное развитие России: основные проблемы и подходы к их преодолению // *Научные труды ВЭО России*. 2021. Т. 227. № 1. С. 92–114.
- Kryukov V.A., Kolomak E.A.* Spatial development of Russia: main problems and approaches to the solution // *Nauchnye Trudy Vol'nogo Ekonomicheskogo Obshchestva*. 2021, vol. 227, no. 1, pp. 92–114. (In Russ.)
33. *Ткаченко А.А., Фомкина А.А.* Агломерированное расселение: к проблеме идентификации и учёта // *Известия Русского географического общества*. 2014. № 5. С. 48–56.
- Tkachenko A.A., Fomkina A.A.* Agglomerated settlement: identifying and registering // *Proceedings of the Russian Geographical Society*. 2014, no. 5, pp. 48–56. (In Russ.)
34. Оценка перспектив формирования Южносибирской конурбации / Под ред. Е.А. Коломак. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2022.
- Assessment of the Prospects for the Development of the South Siberian Conurbation / Ed. by E.A. Kolomak. Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2022.*

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF RUSSIA – 2030: NOVATIONS AND PROMISING RESEARCH AREAS

O.V. Kuznetsova^{a,*}

^a*Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

^{*}*E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru*

The most significant novations of the Government Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2030 and with a forecast up to 2036, developed in 2024, compared to a similar document in force until 2025, were the change in approaches to the strategy's development (spatial development began to be considered as a factor in the socio-economic development of the country) and the selection of spatial development priorities. In order to achieve the national development goals of Russia, it is proposed to concentrate the instruments and resources of state policy in diverse (by population and specialization) core settlements in order to ensure that they fulfill the role of service centers for their hinterland. Despite the validity of this idea, a number of problems and limitations of its implementation can be named, which requires further scientific research, including interdisciplinary one. Their main directions are related to the development of the Russian settlement system, overcoming negative trends in internal population migration, spatial aspects of the federal scientific and technological policy, searching for sources of economic growth in territories lagging behind in terms of the level and dynamics of socio-economic development, creating conditions for enhancing interregional and inter-municipal cooperation.

Keywords: spatial development strategy, core settlements, science cities, labor mobility, settlement system, interregional and inter-municipal cooperation.