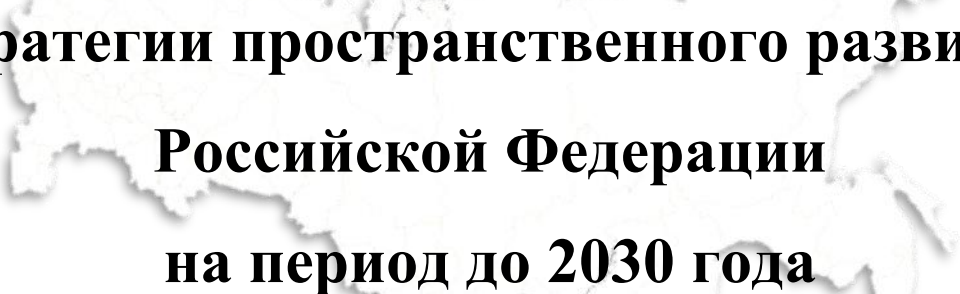




**Министерство  
экономического развития  
Российской Федерации**

**ПРОЕКТ**

## **Концепция**

A faint, light-colored map of the Russian Federation is visible in the background, showing the country's geographical outline and regional boundaries.

# **Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года**

**Москва, 2016**

1. Введение. О месте и роли СПР в системе стратегического планирования России.
2. Основные вызовы пространственному развитию России на прогнозный период.
3. Основные факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития России.
4. Видение пространственного развития России на 2030 год (2040-2050 годы).
5. Принципы, цели и задачи пространственного развития России.
6. Сценарии пространственного развития России.
7. Основные направления (приоритеты государственной политики) пространственного развития России
  - 7.1 Совершенствование системы расселения.
  - 7.2 Пространственное измерение инновационной модернизации российской экономики.
  - 7.3 Перспективная организация основных коммуникационных пространственных систем.
  - 7.4 Институциональная территориальная структура.
  - 7.5 Приоритетные направления пространственного развития для разноосновных и разноцелевых систем (структур).
    - 7.5.1 Формирование макрорегионов на территории Российской Федерации.
    - 7.5.2 Обеспечение сочетания эффективной специализации региональных хозяйственных комплексов и сбалансированного развития регионов. Построение типологии регионов.
    - 7.5.3 Новые формы пространственной организации экономики.
    - 7.5.4 Стратегии (микростратегии) пространственного развития для основных проблемных зон Российской Федерации (природно-географические зоны, заповедные природные и культурно-исторические территории и ландшафты, приграничные территории).
  - 7.6 Сохранение окружающей среды и экологическая безопасность пространственного развития России.
  - 7.7 Основные направления интеграции пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство.
8. Целевые показатели реализации СПР.
9. Экономические и социальные эффекты пространственного развития России.
10. Механизмы реализации государственной политики по совершенствованию пространственного развития России

## 1. Введение. О месте и роли СПР в системе стратегического планирования России

Федеральным законом от 28.07.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также в соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации предусматривается разработка **Стратегии пространственного развития Российской Федерации** (далее также – Стратегии пространственного развития, Стратегии, СПР).

В свою очередь, Стратегия пространственного развития должна учитываться при разработке и корректировке стратегий социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, в том числе разрабатываемых по территориальному признаку, схем территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В целях реализации СПР разрабатываются также отраслевые стратегии и схемы развития отраслей.

В качестве этапа разработки Стратегии пространственного развития пунктом 12 Положения о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации<sup>1</sup> предусмотрена подготовка проекта **Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации** (далее – Концепции, Концепции СПР).

В целях формирования основных концептуальных положений СПР под термином **пространственное развитие** предлагается понимать прогрессивные изменения в пространственной (территориальной) организации общества<sup>2</sup>. Указанные прогрессивные изменения должны явиться результатом целенаправленной деятельности государства по совершенствованию организации расселения жителей, размещения на территории объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической и иных инфраструктур и др.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».

<sup>2</sup> Пространственная (территориальная) организация общества – сложная, вписанная в природную среду пространственная система, которая сформирована пространственными проекциями экономической, социальной и духовной деятельности общества, взаимосвязанными и организованными между собой сетями управления и самоуправления.

Как документ стратегического планирования Стратегия пространственного развития Российской Федерации призвана отражать совокупность целей и механизмов реализации государственной политики по совершенствованию пространственной организации страны на перспективу, определяя приоритеты, цели и задачи регионального развития России, меры по их достижению и решению, а также предложения по совершенствованию системы расселения и приоритетные направления размещения производительных сил на территории страны.

Исходя из задач, на решении которых должна быть сфокусирована Стратегия пространственного развития, в ее Концепции:

отражены место и роль Стратегии пространственного развития в системе стратегического планирования Российской Федерации;

определены основные вызовы пространственному развитию России в прогнозный период;

на основе комплексного анализа современной пространственной организации России, определены основные диспропорции ее пространственного развития;

определены основные факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития страны на перспективу;

предложены концептуальные подходы к формированию видения пространственного развития России на долгосрочный период;

определены основные принципы разработки Стратегии;

с учетом анализа внутренних условий, а также идентифицированных внешних вызовов сформулированы возможные сценарии пространственного развития России, предложены подходы к выбору базового (целевого) сценария;

предложена система целей, задач и приоритетов пространственного развития России, обеспечивающих ее развитие в соответствии с базовым сценарием, предложены подходы к выбору целевых индикаторов пространственного развития, позволяющих оценить экономические и социальные эффекты от целенаправленного совершенствования пространственной организации страны;

в составе приоритетов пространственного развития России определены концептуальные подходы к совершенствованию системы расселения на территории Российской Федерации, к совершенствованию размещения производительных сил России на основе инновационной модернизации экономики на федеральном, региональном, локальном уровнях, а также подходы к совершенствованию перспективной организации основных коммуникационных пространственных систем России (транспортной, энергетической, информационной);

предложены концептуальные подходы к определению приоритетных направлений пространственного развития для разноосновных и разноцелевых систем (структур), в том числе: к обеспечению условий и предпосылок устойчивого социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, включая подходы к определению состава

макрорегионов на территории Российской Федерации, к обеспечению сочетания эффективной (высококонкурентной) специализации региональных хозяйственных комплексов и пропорционального и сбалансированного развития секторов экономики и социальной сферы регионов России на основе проведения их типологизации; к использованию различных форм пространственной организации экономики; к разработке стратегий (микростратегий) пространственного развития для основных проблемных зон Российской Федерации;

определены концептуальные подходы к сохранению окружающей среды и обеспечению экологической безопасности пространственного развития России, к оценке вероятных экологических последствий реализации Стратегии;

предложены подходы к определению приоритетных направлений интеграции пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство;

даны концептуальные предложения по совершенствованию институциональной территориальной структуры, а также по использованию различных механизмов в целях реализации государственной политики пространственного развития страны.

Правомерность и целесообразность практического применения основных концептуальных подходов, изложенных в Концепции СПР, предстоит подтвердить, научно обосновать и всесторонне развить в рамках разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

## **2. Основные вызовы пространственному развитию Российской Федерации в прогнозный период**

Перспективы пространственного развития Российской Федерации предстоит определять с учетом воздействия глобальных вызовов, среди которых наиболее значимыми для будущего развития социально-экономической системы страны представляются:

завершение очередного цикла развития мировой экономики и переход к новому технологическому укладу, основанному на массовом применении инноваций в производственных процессах и в сфере услуг;

постепенное изменение географической конфигурации мировых центров глобального экономического влияния в пользу развивающихся опережающими темпами государств Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии, оказывающих растущее воздействие на все мирохозяйственные тенденции, включая движение потоков капитала, миграции трудовых ресурсов и др.;

достижение критического уровня антропогенного и техногенного воздействия на биосферу Земли, ускорение негативных климатических изменений и значительное ухудшение состояния природных комплексов;

происходящие высокими темпами глобальные изменения территориальной структуры расселения, существенное увеличение

численности населения, проживающего в экологически неблагоприятных регионах мира, а также на территориях с острым дефицитом сельскохозяйственных земель, источников чистой питьевой воды и др.

Все важнейшие вызовы, которые сегодня встают перед Россией – вызовы инновационного развития, постиндустриальной трансформации, усиления миграционной подвижности, проверки на прочность прежних внутренних и внешних границ, глобальных экологических проблем - имеют, в том числе и пространственное измерение, поскольку порождают определенный отклик в основных структурах российского пространства и требуют ответа в новых представлениях о пространственном развитии страны.

Радикальные экономические преобразования, начатые в Российской Федерации в последнее десятилетие XX века, не могли не отразиться на пространственной организации страны, уже со второй половины 1990-х годов, обозначив глубокие внутренние сдвиги и новые диспропорции в территориальных структурах расселения, хозяйства и государственного устройства России. Тогда же стал активно подниматься вопрос о необходимости новой стратегии пространственного развития страны, отражающей новые принципы организации системы расселения и размещения производительных сил в колоссальных по мировым меркам российских пространствах, а в исследованиях основных российских научных школ региональных экономистов и экономико-географов, в практической деятельности федеральных министерств и ведомств, ответственных за выработку федеральной региональной политики, были четко обозначены основные новые вызовы пространственного развития страны.

*Первый вызов* – это беспрецедентный *центростремительный вектор* (градиент), который проявился максимально рельефно на федеральном уровне - в виде резкого увеличения экономической роли Москвы уже в первое десятилетие радикальных реформ по всем основным показателям экономического развития, а также, хотя и с меньшей силой, на уровне многих субъектов Российской Федерации – в виде интенсивного укрепления экономической и политической роли региональных столиц и элит. Аналогичные центростремительные процессы стали характерны также и для многих муниципальных образований с центрами - крупными городами, которые в условиях новой рыночной экономики оказались удачно расположенными на ключевых торговых и транспортных путях.

В результате указанных центростремительных тенденций, с одной стороны, произошло значительное сжатие ранее освоенного пространства, многочисленными подтверждениями чего стали заброшенные поля в сельской местности и промышленные зоны крупных, средних и малых городов, а также заметно увеличившееся число ставших «малодеятельными» участков железных и автомобильных дорог и др. С другой стороны, и одновременно, произошло заметное экономическое уплотнение пространства городов-центров федерального, регионального и муниципального уровней, которое проявляется в виде пространственной экспансии крупных городов на

прежде сельскую местность и в разрастании городских кварталов на месте прежних пустот межгородского пространства, в возникновении новых кварталов офисной недвижимости, точечной жилой застройки внутри крупных российских городов и др.

В новых условиях происходит усиление экономической и политической значимости именно городов-центров (не просто городов, даже крупных по размеру, но именно городов-центров), которые подтвердили свою жизнеспособность, адаптировались к новым, фундаментально иным экономическим факторам развития и размещения производительных сил в условиях рыночной реформы. В то же время, со всей остротой встал вопрос о судьбе беспрецедентно разросшейся «периферии России» - о новых формах ее пространственного развития, возможности ее интеграции с успешными центрами, о предотвращении превращения обширных старопромышленных зон, которые были вполне успешны в прежней индустриальной экономике, но очень трудно находят себя в новой формирующейся экономике постиндустриальной, в территорию устойчивой экономической депрессии.

Формирование адекватного ответа на указанный вызов имеет фундаментальное значение для масштабного, но слабо инфраструктурно-обустроенного пространства России

**Второй вызов** пространственному развитию России в значительной степени связан с первым, поскольку обусловлен невиданными в практике зарубежных федераций *межрегиональными контрастами*, очень существенной неравномерностью современного развития российских регионов. Зачастую межрегиональные различия настолько существенны, что отстающим субъектам Российской Федерации потребуются даже не десятки, а сотни лет, чтобы достичь уровня современных развитых российских регионов<sup>3</sup>, что свидетельствует о наличии в пределах одной страны контрастов межконтинентального размаха (сродни контрастам, например, между странами Европы и Африки).

Высокая степень межрегиональной дифференциации предъявляет особые требования к государственному регулированию пространственного развития, остро ставя вопрос об обеспечении выполнения конституционных гарантий прав граждан, проживающих на очень различных по стартовым условиям территориям – в сельской или в городской местности, в крупнейших городах Европейской части страны или в зоне Севера, в Сибири, на Дальнем Востоке. Современным ответом на указанный вызов выступает созданный за последние два десятилетия беспрецедентный по своему удельному весу в бюджетах разных уровней трансфертно-перераспределительный механизм, работа которого направлена на сокращение межтерриториальных различий в условиях жизни населения.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Данное положение неоднократно отмечалась многими ведущими российскими учеными-регионалистами (например, в работах А.Г.Гранберга и других авторитетных исследователей).

<sup>4</sup> Основным источником средств, подлежащих межбюджетным перераспределениям, выступает создаваемая в добывающих регионах страны нефтегазовая рента, которая идет на укрепление бюджетов десятков

Однако работа такого механизма, объективно необходимого для реализации принципа пространственной справедливости, обеспечивается при этом значительным числом федеральных, региональных и муниципальных служащих, формируя масштабные транзакционные издержки своего функционирования.

Адекватный ответ на указанный вызов предполагает необходимость обеспечения пространственного выравнивания страны более эффективными инструментами, с одной стороны, нацеленными на более экономное и рациональное, с меньшими транзакционными издержками, с меньшими потерями распределение созданного национального богатства, а с другой стороны, позволяющими избежать иждивенческих настроений, опасности «привыкания» к гарантированной государством помощи и поддержке у депрессивных территорий Российской Федерации и соответствующих региональных элит. На формирование эффективного ответа на указанный вызов предстоит нацелить не только механизмы государственного управления, но и силы самоорганизации - в виде мобильности людей и фирм, обеспечивающих пространственные передислокации производительных сил России к местам их наибольшей эффективности.

**Третий вызов** пространственному развитию России тесно связан с ее сегодняшним, в значительной степени неблагоприятным, *геополитическим* положением в мире, с актуальными проблемами безопасности, обуславливающими абсолютно новую роль ее границ и приграничных территорий. В настоящее время, когда на смену периоду беспрецедентной открытости 1990-х годов пришел период соперничества и конфронтации России с развитыми странами мира, существует реальная угроза сохранения санкционного экономического и политического давления на страну в течение достаточно продолжительного времени. Высока также вероятность искусственного поддержания режима геополитической нестабильности на многих границах России.

Бремя содержания границ в соотношении с размером ВВП у России сегодня существенно больше, чем было у СССР, поскольку включает необходимость нового обустройства как старых границ, доставшихся стране от СССР, так и новых границ, которые обозначились после его распада. Возникновение новых внешних границ России привело также к возникновению новых обширных приграничных территорий, пространственное развитие которых должно быть переосмыслено под новые геополитические вызовы, под их новую защитную миссию внутри Российской Федерации. Данный вызов имеет человеческое, инфраструктурное, технологическое и институциональное измерения и адекватный ответ на него предполагает необходимость нахождения пути экономного и одновременно эффективного обустройства и экономического укрепления территорий нового приграничья России, многие из которых

---

дотационных российских регионов, обеспечивая тем самым выравнивание социально-экономических условий регионального развития и пространственное сплочение Российской Федерации.



относятся, к тому же, к российской периферии - экономически депрессивным участкам пространства страны.

**Четвертый вызов** пространственному развитию России обусловлен ее слабой инфраструктурной обустроенностью: значительное несоответствие пространств страны и форм его современного инфраструктурного, технико-технологического обустройства может быть охарактеризовано как *коммуникационный (или сетевой) разрыв*. Так, даже вблизи федеральных центров высокоскоростные автомобильные (даже платные) и железнодорожные магистрали все еще остаются редкостью, как и устойчивая и гарантированная высокоскоростная широкополосная связь. Для многих удаленных от городов-центров российских территорий - зон российской периферии характерны транспортная и электронная недоступность.

Адекватный ответ на данный вызов предполагает поиск решений сразу для нескольких крупных групп проблем.

Так, для хорошо освоенных территорий страны свойственна ситуация, когда использование имеющихся вполне современных транспортных средств лимитируется архаичным состоянием сетей автомобильных дорог, речных трасс (где десятилетиями не выполняются необходимые дноуглубительные работы), железнодорожных магистралей и слаборазвитой инфраструктурой узловых центров (прежде всего морских, речных и авиационных портов), которые крайне медленно приступают к выполнению своих давно назревших функций - мультимодального комплексирования видов транспорта между собой при обслуживании пассажирских и грузовых транспортных потоков.

Другой проблемой является характерное для периферийных территорий России реальное отсутствие современных транспортных средств, которые могли бы обеспечить преодоление бездорожного пространства (в виде малой авиации, снегоболотоходов, малоразмерных вездеходов и др.)<sup>5</sup>

Еще одной проблемой является широко распространенная как в развитых, так и в слабоосвоенных районах страны ситуация «последней мили» – когда отсутствие нескольких километров/десятков километров надежной автомобильной дороги или моста, например, на границе регионов или муниципалитетов, или сотни километров железнодорожной магистрали, или одной-двух телекоммуникационных вышек не дают возможности получения синергетического эффекта от уже созданной ранее коммуникационной сети. В связи с этим, важной задачей выступает проведение повсеместной инвентаризации всех имеющихся отрезков

---

<sup>5</sup> Техничко-технологические инновации в этой сфере ограничиваются отдельными штучными экземплярами (например, амфибийных транспортных средств), очень редко выходя на массовый выпуск. Между тем, для России как страны с очень масштабными бездорожными пространствами, инновационное экспериментирование в вопросах ее транспортного освоения с последующим тиражированием доказавших свою жизнеспособность технических решений могло бы способствовать не только преодолению инфраструктурной необустроенности, но и возрождению на новой, подлинно массовой основе масштабного научно-технического творчества тысяч энтузиастов в различных районах страны над созданием, например, специальной техники для Севера (аппаратов на воздушной подушке, дирижаблей и др.), которое может лечь в основу развития малого инновационного предпринимательства, сформировав предпосылки к развитию новых высокотехнологичных видов экономической деятельности в различных регионах.

«последней мили» на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, чтобы именно на их преодолении были целенаправленно сосредоточены бюджетные ресурсы государства.

Наконец, **пятый вызов** пространственному развитию России носит *институциональный* характер, поскольку связан с чрезвычайной унификацией норм и правил пространственного обустройства страны и недостаточной проработанностью территориального блока федерального законодательства. Для России, с ее колоссальным разнообразием природных, социальных и экологических условий, важно обеспечить отражение территориальных различий в федеральном законодательстве, устанавливающем заведомо различные градации для Севера и Арктики или для староосвоенной умеренной центральной зоны, особо выделяющем проблемные территории разных типов, и так далее. Правовая асимметрия в данном случае не только желательна, но и безусловно необходима, поскольку именно она может выступать важнейшей предпосылкой социально-экономического выравнивания условий развития таких различных территорий Российской Федерации.

Между тем, для современной реальности характерно доминирование достаточно жесткого федерального стандарта с очень незначительной «свободой маневра», с незначительными поправками на региональную специфику и местные условия. Наблюдается практически полное однообразие норм и правил, очень слабо отражающих пространственную специфику страны как в рамках федерального законодательства, так и на региональном и муниципальном уровнях, проявляющееся в виде дублирования одних и тех же законодательных норм в десятках субъектов Российской Федерации на региональном уровне и в полном отсутствии местной специфики в законодательстве муниципального уровня. Чрезмерная унификация российского законодательства в сфере пространственного развития тормозит институциональные инициативы «снизу», с уровня местных сообществ, лишая местные власти и бизнес стимулов к творческому, инновационному поиску новых оптимальных и точно подобранных именно для местных условий норм и правил. Результатом становится усугубление разрыва между российскими городами-центрами и периферией, постоянное воспроизводство стагнации на отставших и депрессивных территориях России.

Адекватным ответом на указанный вызов должно стать создание условий для развития российского федерализма путем точного учета региональной специфики в нормативных правовых актах федерального уровня, всемерного поощрения законотворческого поиска в сфере пространственного развития региональных органов власти и органов местного самоуправления, а также стимулирования распространения апробированных институциональных новшеств и передовых практик, нацеленных на саморазвитие территорий, от одних регионов и муниципальных образований к другим.

Все обозначенные основные вызовы пространственному развитию Российской Федерации, не являясь уникально новыми, будучи присущими нашей стране на протяжении достаточно долгого времени, тем не менее, очень актуальны, что обусловлено не только силой вызовов, но и невозможностью рутинного ответа на них, поскольку только инновационные решения и креативные меры способны сформировать ответ, адекватный их масштабу.

### **3. Основные факторы, условия, проблемы и риски пространственного развития Российской Федерации**

Пространственное развитие Российской Федерации определяется сочетанием комплекса внутренних и внешних условий, а также воздействием ключевых факторов регионального развития.

Внутренние условия пространственного развития России включают распределение по территории страны и ее регионов социально-демографического, природно-ресурсного, производственно-экономического потенциалов, транспортного и энергетического каркасов, пространственные аспекты межрегионального, международного и приграничного сотрудничества, иные пространственные аспекты экономического и социального развития (в том числе пространственное распределение институционально-управленческого, научно-инновационного и финансово-инвестиционного потенциалов развития России в долгосрочной перспективе), пространственное размещение и текущее состояние природных комплексов.

Внешние условия пространственного развития Российской Федерации включают сложившуюся систему ее международных связей и отношений с зарубежными странами и их региональными объединениями, текущее состояние мировой экономики (в том числе международных финансовых рынков), современный уровень и долгосрочные тренды экономического развития наиболее экономически значимых государств и региональных межгосударственных объединений.

Пространство России, включая ее территорию в современных законодательно установленных границах и акваторию части Мирового океана в пределах экономической зоны Российской Федерации, следует рассматривать как ее неотъемлемое достояние и стратегическое конкурентное преимущество в глобальной системе мировой экономики и международных отношений. Данное положение обеспечивается сочетанием следующих основополагающих *условий пространственного развития* Российской Федерации в долгосрочной перспективе:

сохраненный и последовательно наращиваемый значительный человеческий потенциал в российских регионах, обеспечиваемый наличием высококвалифицированных кадров и передовых научно-образовательных центров, позволяющий реализовать стратегию диверсификации структуры и

инновационной модернизации отечественной экономики на основе продвижения нового технологического уклада;

масштабы и разнообразие природно-ресурсного потенциала (включая ценные сырьевые и топливно-энергетические, водные, лесные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, биоресурсы прилегающих морей и др.) и природно-климатических условий, наличие мощной энергетической базы, создающие необходимые условия для устойчивого развития широкого круга производств и видов экономической деятельности, базирующихся на использовании благоприятных территориально дифференцированных факторов развития;

уникальное геоэкономическое положение Российской Федерации, определяемое относительной близостью и транспортной доступностью крупномасштабных как традиционных, так и быстроразвивающихся товарных рынков (включая рынки стран ЕАЭС и СНГ, Европейского Союза (ЕС), Северной Африки, Ближнего Востока и Передней Азии, Южной Азии, Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)), в том числе позволяющее реализовать значительный потенциал приграничного торгово-экономического сотрудничества;

благоприятные перспективы использования магистральных транспортных коммуникаций (коридоров) на территории Российской Федерации, а также трассы Северного Морского Пути для организации массовых межгосударственных транзитных перевозок грузов (в том числе между государствами ЕС и АТР);

локализация на территории Российской Федерации и в акватории прилегающей части Мирового океана совокупности уникальных по своим масштабам природных комплексов, имеющих в целом первостепенное общемировое значение для решения задач устойчивого глобального эколого-экономического развития (включая вопросы сохранения биоразнообразия) и др.

Характер, динамика и межрегиональные пропорции пространственного развития Российской Федерации обусловлены комплексным воздействием *системы факторов регионального развития*, включающей:

а) объективные устойчиво действующие и регулятивно-обусловленные территориально-локализованные факторы развития регионов, в том числе:

общий уровень накопленного в регионе экономического потенциала; геоэкономическое (в том числе транспортно-географическое) положение региона;

сравнительные масштабы совокупного спроса на региональном рынке; обеспеченность региона трудовыми ресурсами (в том числе квалифицированными) с учетом их мобильности и сравнительной стоимости рабочих мест;

обеспеченность региона различными видами природных ресурсов (в том числе водных, лесных, топливно-энергетических ресурсов, землями сельскохозяйственного назначения, биоресурсами на прилегающей части материкового шельфа);

обеспеченность региона транспортно-коммуникационной, энергетической, инженерной инфраструктурой, строительной базой, объектами рыночной инфраструктуры;

обеспеченность региона объектами социальной сферы;

уровень развития в регионе инновационной инфраструктуры, высокотехнологичных производств и видов экономической деятельности;

степень диверсификации структуры региональной экономики;

степень завершенности в регионе структурных и институциональных реформ;

действующий механизм государственного регулирования социально-экономического развития региона и др.

б) внешние (экстерриториальные) факторы развития регионов, включающие факторы (условия) временного воздействия на характер пространственного развития Российской Федерации, в том числе:

совокупность макроэкономических факторов, включая текущие темпы инфляции, уровень и динамику валютного курса рубля; размер и стабильность тарифов на услуги естественных монополий, действующую ключевую ставку Центрального Банка;

полнота и действенность нормативной правовой базы государственного регулирования пространственного развития;

действующий механизм государственного экономического регулирования, включая уровень совокупной налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты, величину таможенных тарифов, характер и масштабы используемых экономических льгот (в том числе территориально локализованных), общий уровень либерализации экономики, в том числе степень административного вмешательства в хозяйственную деятельность, уровень и результативность государственной поддержки малого предпринимательства;

сложившаяся современная система межбюджетных отношений в Российской Федерации;

комплекс внешнеэкономических (рыночно-обусловленных) и внешних внеэкономических факторов, в том числе текущая конъюнктура на мировых рынках продукции специализации российских регионов, наличие в странах, импортирующих продукцию российских предприятий, целевых нетарифных или политически обусловленных ограничений по объемам и ценовым параметрам, наличие ограничений в доступе российских юридических лиц к зарубежным финансовым рынкам.

Развитие российских регионов, как неотъемлемый компонент пространственного развития Российской Федерации, определяется характером воздействия и сочетанием указанных факторов, а также сложившимися тенденциями и интенсивностью их изменения.

Пространственное развитие Российской Федерации характеризуется территориальной структурой экономики страны и динамикой ее изменения, соотношением ее отдельных частей и регионов по основным показателям экономического развития, их удельным весом (долей) в общероссийской

экономике. В качестве основных крупных зон (макрозон), на уровне которых рельефно проявляются ключевые проблемы и диспропорции пространственного развития Российской Федерации, целесообразно рассмотреть шесть макрзон<sup>6</sup>, включая: Центр и Северо-Запад России; Европейский Север; Юг России; Урало-Поволжье; Сибирь; Дальний Восток.

*Таблица 1*

**Доля макрзон в общероссийских показателях численности населения, стоимости основных фондов отраслей экономики и суммарного объема валового регионального продукта Российской Федерации в 1990-2014 гг., %**

	1990 г.	2000 г.	2014 г.
<i>Центр и Северо-Запад России</i>			
численность населения	31,6	31,4	33,4
стоимость основных фондов отраслей экономики	28,6	30,2	38,2
валовый региональный продукт	30,3	38,4	42,1
<i>Европейский Север</i>			
численность населения	4,1	3,9	3,2
стоимость основных фондов отраслей экономики	5,2	5,0	5,0
валовый региональный продукт	5,4	4,6	3,4
<i>Юг России</i>			
численность населения	14,8	14,8	16,4
стоимость основных фондов отраслей экономики	10,5	10,3	8,9
валовый региональный продукт	8,2	7,8	9,0
<i>Урало-Поволжье</i>			
численность населения	27,8	28,4	26,7
стоимость основных фондов отраслей экономики	27,0	27,0	19,5
валовый региональный продукт	27,7	23,0	20,7
<i>Сибирь</i>			
численность населения	16,3	16,5	15,9
стоимость основных фондов отраслей экономики	21,3	21,0	22,2
валовый региональный продукт	22,7	21,2	19,5
<i>Дальний Восток</i>			
численность населения	5,4	4,9	4,3
стоимость основных фондов отраслей экономики	7,3	6,6	6,3
валовый региональный продукт	5,8	5,1	5,2

<sup>6</sup> Состав макрзон, используемый в аналитических целях: макрзона «Центр и Северо-Запад России» включает все субъекты Российской Федерации, входящие в состав Центрального федерального округа, и ряд субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Псковская области, г. Санкт-Петербург); макрзона «Европейский Север» включает ряд субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская и Мурманская области, Ненецкий автономный округ); макрзона «Юг России» включает все субъекты Российской Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов; макрзона «Урало-Поволжье» включает все субъекты Российской Федерации Приволжского федерального округа и ряд субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа (Курганская, Свердловская и Челябинская области); макрзона «Сибирь» включает все субъекты Российской Федерации Сибирского федерального округа и ряд субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа (Тюменская область, Ханты-Мансийский – Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа); макрзона «Дальний Восток» включает все субъекты Дальневосточного федерального округа.

Тенденции изменения вкладов каждой из шести макрзон в общероссийскую экономику, их удельного веса в Российской Федерации по численности населения, стоимости основных фондов отраслей экономики и величине валового регионального продукта отражают наиболее существенные особенности пространственного развития Российской Федерации в период с 1990 по 2014 гг., в числе которых:

неуклонное и существенное увеличение удельного веса в экономике и инвестиционном потенциале страны макрзоны «Центр и Северо-Запад России», в составе которой объединены старопромышленные регионы страны (в том числе крупнейшие городские агломерации – Московская и Санкт-Петербургская) при продолжающемся возрастании доли данной макрзоны также и в численности населения;

значительное снижение по всем основным позициям вклада в общероссийскую экономику макрзоны «Европейский Север», объединяющей территории запада Арктической Зоны Российской Федерации, а также ряд сопредельных регионов страны, в условиях крайне слабого использования потенциала СевМорПути;

продолжающееся снижение роли в общероссийской экономике стратегически крайне важной макрзоны «Урало-Поволжье» в условиях резкого ослабления ее инвестиционного потенциала на фоне необходимости скорейшей модернизации явно устаревшего производственного потенциала;

преодоление (начиная с 2000 гг.) негативной тенденции снижения вклада (и наметившийся его рост) в общероссийскую экономику по макрзоне «Юг России», объединяющей преимущественно аграрно-индустриальные регионы Северного Кавказа, Нижнего Поволжья и Крым, в условиях стабильного увеличения ее доли в численности населения при сохраняющейся тенденции относительного снижения удельного веса ее инвестиционного потенциала;

продолжение общей тенденции сокращения удельного веса в экономике страны макрзон «Сибирь» и «Дальний Восток», включающих преимущественно сырьевые субъекты Российской Федерации Западной и Восточной Сибири, а также Дальнего Востока, в условиях существенного ухудшения конъюнктуры на мировых рынках углеводородов и большинства сырьевых товаров, при устойчивом сокращении в них численности населения и относительной стабилизации их роли в инвестиционном потенциале страны.

Ключевые структурные диспропорции в пространственном развитии Российской Федерации в наиболее полной мере проявляются также при анализе системы показателей, отражающих распределение в настоящий период по данным макрзонам ресурсного и инфраструктурного потенциалов, результатов экономической деятельности с учетом ее отраслевых особенностей, а также достигнутых бюджетно-финансовых эффектов.

Таблица 2

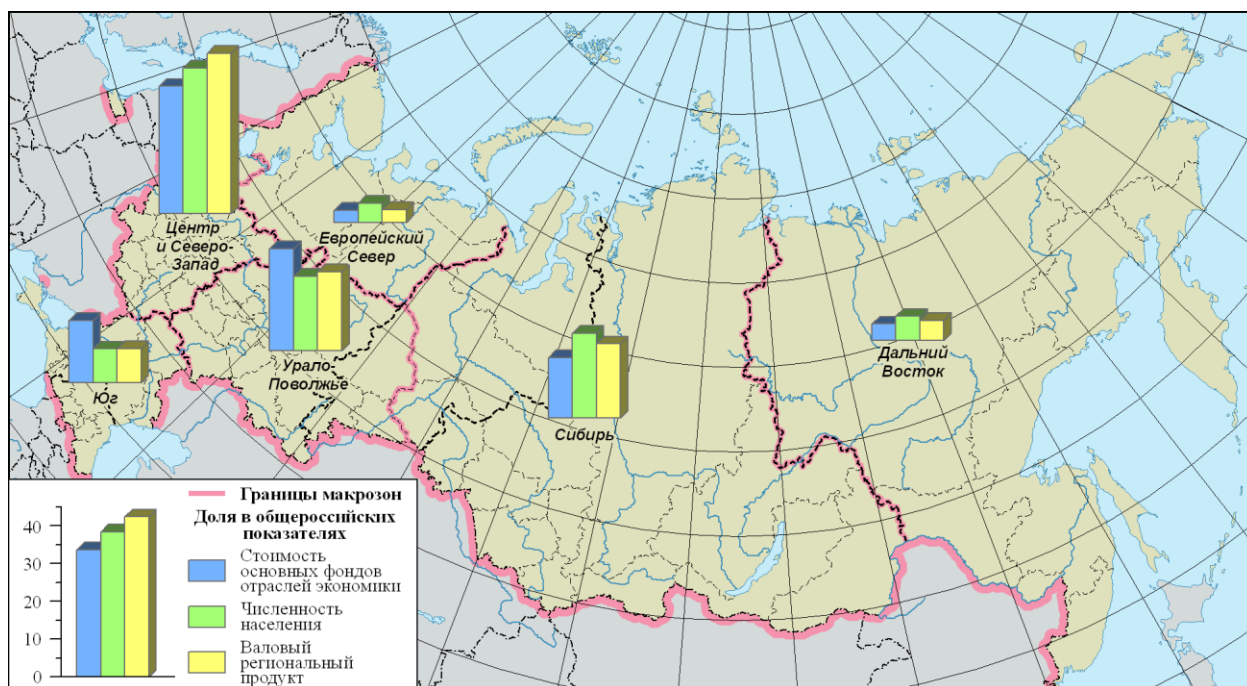
## Доля макрзон по основным показателям развития экономики за 2014год, % к итогу по Российской Федерации

		Центр и Северо-Запад России	Европейский Север	Юг России	Урало- Поволжье	Сибирь	Дальний Восток
Площадь территории		5,0	8,6	3,6	8,1	38,6	36,0
Численность населения		32,9	3,2	17,7	26,3	15,7	4,2
Среднегодовая численность занятых в экономике		34,6	3,4	14,2	26,8	16,2	4,8
Основные фонды в экономике (по полной учетной стоимости; на конец года)		38,0	5,0	9,3	19,4	22,0	6,3
Валовый региональный продукт		42,1	3,4	9,0	20,7	19,5	5,2
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности	добыча полезных ископаемых	15,0	5,6	2,1	15,2	48,5	13,6
	обрабатывающие производства	45,1	3,0	7,2	29,0	14,0	1,7
	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	37,9	4,0	9,1	24,7	18,6	5,6
Продукция сельского хозяйства - всего		29,0	1,3	24,2	27,9	14,3	3,4
Инвестиции в основной капитал		31,5	3,9	13,5	22,0	23,1	6,0
Объем инновационных товаров, (работ, услуг)		37,1	3,2	3,7	36,9	6,0	13,1
Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации		36,9	2,8	5,5	19,2	31,2	4,4
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года)		31,1	8,0	10,2	22,8	18,7	9,3
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года, включая протяженность улиц)		27,3	4,6	16,0	26,9	19,7	5,5
Общий запас древесины		6,9	10,4	1,0	10,2	46,8	24,8
Площадь сельскохозяйственных угодий		16,9	1,3	20,0	30,5	27,7	3,6
Производство электроэнергии		27,9	4,5	8,2	24,6	30,1	4,7



Важнейшим результатом пространственного развития Российской Федерации за последние десятилетия стало значительное сжатие («уплотнение») ее экономического пространства, в частности, существенное повышение плотности экономической деятельности на ограниченной территории макрзоны «Центр и Северо-Запад России», занимающей только 5% всей территории страны, где при этом сосредоточено свыше одной трети всего населения, занятого в отраслях экономики, и производится более 42% суммарного по всем регионам России валового регионального продукта. На эту макрзону также приходится около 37% совокупного объема налоговых и иных финансовых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и почти 32% общего объема инвестиций в основной капитал при сопоставимых масштабах транспортно-инфраструктурного потенциала.

Регионы, вошедшие в состав данной макрзоны отличаются ярко выраженной специализацией на продукции обрабатывающих производств, значительной долей в производстве сельскохозяйственной продукции, а также существенно преобладающим удельным весом производства инновационных товаров (работ, услуг). При этом экономика макрзоны отличается сравнительно низкой долей в производстве электроэнергии.



**Рисунок 1 - Современные диспропорции пространственного развития России (в разрезе макрзон, по данным за 2014 год)**

Процессы уплотнения экономического пространства России протекают на фоне и за счет интенсивной эксплуатации колоссального минерально-сырьевого потенциала северных и восточных регионов страны, в частности макрзон «Европейский Север», «Сибирь» и «Дальний Восток», на долю которых в совокупности приходится 83% территории страны (в том числе около 70% всей территории Российской Федерации, относящейся к зоне

Крайнего Севера и приравненным к ней местностям) при 28% производства суммарного ВРП, одной трети общероссийского объема инвестиций в основной капитал, свыше 38% совокупных объемов налоговых и иных финансовых поступлений в бюджетную систему РФ и только около 24% от общей численности занятых в экономике.

По совокупности в указанных российских макроразнонах производится более двух третей всего объема продукции добывающих отраслей, но при этом только около 19% продукции обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства, а также лишь 22% общероссийского объема производства инновационных товаров (работ, услуг). При этом для указанных макроразнозов характерно также явно недостаточное (в сопоставлении с занимаемой территорией) развитие транспортно-инфраструктурного потенциала. Данные макроразнозы отличаются в целом невысоким уровнем развития сельского хозяйства.

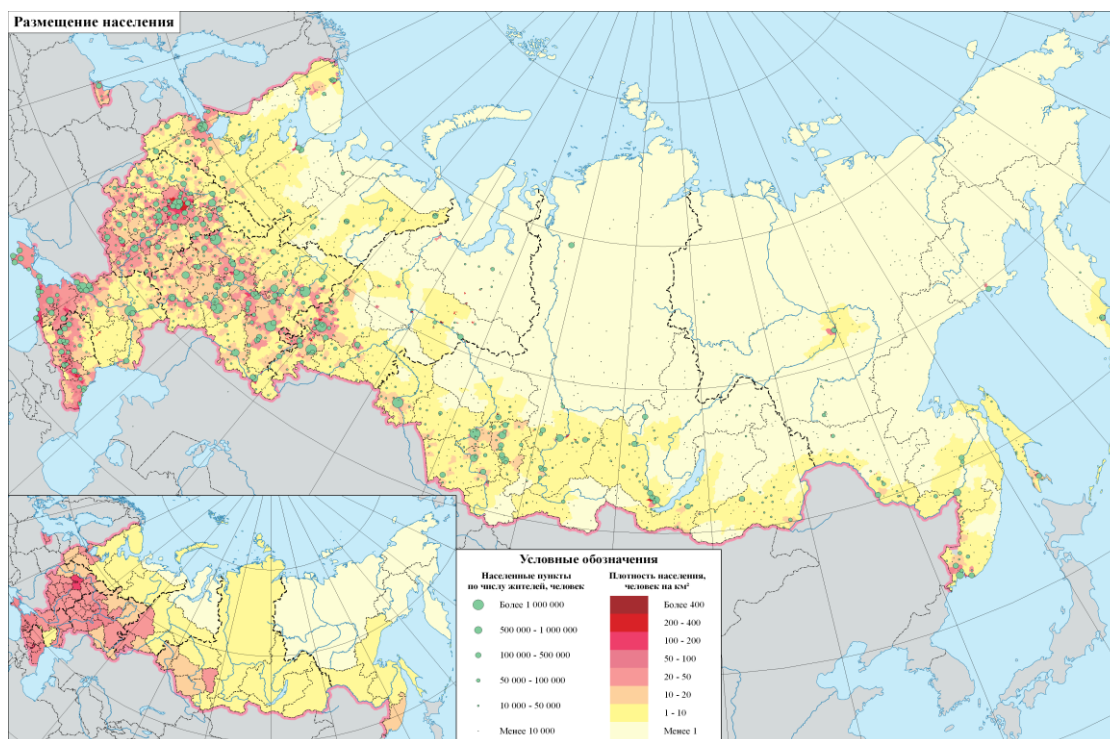
В то же время характерной особенностью макроразнозы «Сибирь» является сохраняющийся мощный энергетический потенциал, а также значительный потенциал развития отраслей лесного комплекса. Здесь производится более 30% всего объема электроэнергии Российской Федерации и сосредоточено почти половина всех запасов древесины страны. При этом в целом в совокупности в регионах, включенных в состав трех указанных макроразнозов, производится почти 40% всей электроэнергии и сосредоточено 82% всех лесных запасов России.

Несмотря на позитивные сдвиги в экономическом развитии макроразнозы «Юг России», прежде всего за счет опережающего развития агропромышленного комплекса и сектора рыночных услуг (торговля, транспорт, туристско-рекреационный комплекс), на ее территории пока не преодолены серьезные структурные диспропорции, обусловленные крайне слабым развитием промышленного сектора и, в первую очередь, комплекса обрабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости (на долю регионов, включенных в состав данной макроразнозы приходится только 7,2% от общего объема добавленной стоимости по Российской Федерации при менее 10% суммарного валового регионального продукта и около 14% от общей по России численности занятых в экономике), что предопределяет сохранение трудоизбыточного характера экономики макроразнозы с ее относительно низкой эффективностью, а также общей напряженности на рынке труда. Наряду с этим данная макроразноза характеризуется экстремально низкой инновационной активностью хозяйствующих субъектов, а также крайне низкой долей налоговых и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Основной проблемой современного развития макроразнозы «Урало-Поволжье» являются сохраняющиеся структурные диспропорции в экономике включенных в ее состав регионов и, как следствие, в целом низкая достигнутая эффективность хозяйствования (несмотря на высокий удельный вес макроразнозы в общероссийском объеме производства инновационных товаров и услуг – почти 37%), обусловленная повышенным уровнем износа

основных производственных фондов при явно недостаточном уровне инвестирования в модернизационные проекты и преобладанием в структуре экономики сравнительно низкодоходных видов хозяйственной деятельности (в т.ч. отраслей агропромышленного комплекса, металлургического комплекса, тяжелого машиностроения и др.). В результате, при доле данной макрзоны в России по численности занятых в экономике почти в 27%, здесь производится менее 21% суммарного ВРП, а доля макрзоны в объеме налоговых и других финансовых поступлений в бюджетную систему страны составляет немногим более 19%. При этом достаточно высокий уровень энергообеспеченности территории за счет собственного производства создает необходимые предпосылки для инвестирования в развитие широкого круга производств с высокой долей добавленной стоимости, в т.ч. имеющих повышенную энергоемкость.

Долгосрочные тренды пространственного развития в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации характеризуются следующими особенностями, определяемыми различными факторами пространственного развития.<sup>7</sup> Общепринятым объяснением инерционности структуры распределения населения и производства по территории страны являются унаследованные особенности развития, «эффект колеи», однако, в условиях ресурсно-сырьевого типа развития российской экономики возник ряд дополнительных факторов и условий, закрепляющих пространственные структуры.



**Рисунок 2 - Размещение населения России**

<sup>7</sup> Особенностью регионального развития России является повышенная роль так называемых факторов «первой природы», прежде всего, обеспеченности нефтегазовыми и другими природными ресурсами, востребованными глобальным рынком

К числу наиболее устойчивых пространственных структур относится распределение населения по территории страны. Современные тенденции формируются на фоне относительно стабильной численности населения страны в целом, неблагоприятной демографической ситуации в подавляющем большинстве регионов, а также относительно невысокой интенсивности межрегиональных миграционных потоков. Численность населения в 2014 году по сравнению с 2000 годом увеличилась в 22 субъектах федерации, т.е. примерно в каждом четвертом регионе, опережающими темпами население росло в кавказских республиках, Москве и Санкт-Петербурге, столичных областях, автономных округах Тюменской области, а максимальное сокращение численности населения отмечалась в Магаданской области, регионах Европейского севера, регионах с наиболее сложной социально-экономической ситуацией - Курганской, Псковской, Кировской областях. Устойчивой является тенденция последовательного снижения в совокупном населении доли восточных территорий страны.

Тенденция концентрации трудовых ресурсов, занятых экономике в южных и западных округах, соответствует сдвигам в пространственной структуре населения. Однако прямой зависимости между изменениями в пространственной структуре населения и занятости не обнаруживается, для половины федеральных округов (Центрального, Северо-Западного, Уральского, Дальневосточного) доля округа в численности занятых в экономике страны выше, чем доля в численности населения, в остальных округах с более высоким уровнем демографической нагрузки ситуация обратная, доля в занятости выше, чем в населении. Долгосрочные различия пространственных структур населения и занятости создают при низкой мобильности населения дефицит работников в одних регионах и их избыток в других регионах.

Долгосрочной тенденцией пространственного распределения созданных экономикой доходов (валового регионального продукта) является концентрация его в первой десятке крупнейших субъектов федерации, на их долю приходилось в 1994 году 41,4% суммарного ВРП, в 2008-2013 годах – более 53%. При этом перечень первой десятки регионов - лидеров во времени почти не меняется, это: Москва, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Валовая добавленная стоимость (ВДС), использованная на конечное потребление и накопление, распределяется по территории более равномерно, чем производство ВРП. Негативные тенденции проявляются в регионах в соотношениях между производимыми и используемыми ресурсами. Модель роста российской экономики до кризиса держалась на масштабных перераспределениях созданной НДС и ресурсной ренты между экономическими субъектами, в том числе между регионами. В результате таких перераспределений к 2013 году использованная на потребление домохозяйств и накопление добавленная стоимость превышала производство

в половине федеральных округов. При этом производимые ресурсы ВДС достаточны для обеспечения конечного потребления и накопления лишь в 22 субъектах Российской Федерации, причем в 14 регионах производимые ресурсы недостаточны даже для покрытия конечного потребления домохозяйств. За 2014 и 2015 годы, несмотря на сжатие потребления населения и падение инвестиций эти соотношения не изменились: большинство субъектов федерации не может генерировать на своей территории объем ресурсов, необходимый для расширенного воспроизводства, в связи с чем неизбежны масштабные межрегиональные перераспределения ресурсов.

Существенным фактором, определяющим слабую реакцию пространственной структуры на происходящие в экономике изменения, являются сдвиги в отраслевой структуре регионов, закрепляющие пространственные пропорции. Тенденцией отраслевых сдвигов, отмечаемых на уровне федеральных округов и большинства субъектов федерации, явилось снижение доли промышленных отраслей («торгуемых» секторов) и рост доли услуг, прежде всего рыночных («неторгуемых» секторов).

Высокая доля «неторгуемых» отраслей, ориентированных на внутрирегиональный спрос, при плохо развитой инфраструктуре и низкой плотности населения, характерной для большинства российских регионов, означает создание локальных рынков, которые не имеют внешних драйверов роста – внешнего спроса при весьма ограниченном внутреннем спросе. Узость внутрирегиональных рынков является одной из существенных причин депрессивности регионов. Более того, в условиях падения доходов населения и бизнеса модель роста регионов, ориентированная на внутрирегиональный спрос, попадает в замкнутый круг: низкий спрос ведет к сокращению производства, что генерирует низкие доходы и опять порождает низкий спрос, наибольшие риски в этой связи возникают в регионах в наибольшей мере ориентированных на «неторгуемые» отрасли.

Более гибкой является пространственная структура промышленного производства, но направления ее изменения схожи с изменениями структуры ВРП: растет доля Центрального, Северо-Западного и Южного округов, при том, что доли всех остальных округов, включая крупнейшие индустриальные центры – Урал и Поволжье, снижаются. Тем не менее, тенденция сдвига в производстве добывающих отраслей в восточные районы страны, а производства обрабатывающих отраслей в западные районы, обуславливающая рост доли западных районов в промышленном производстве, сложившаяся еще в период реформ, оказалась весьма устойчивой.

Основным фактором, определяющим изменение пространственных пропорций производства, являются инвестиции в основной капитал. В течение периода 2000-2013 годов лидерами инвестиционного роста являлись Сибирский, Дальневосточный, Северо-Западный федеральные округа, в которых высокую долю в инвестициях составляют вложения в развитие добычи полезных ископаемых и инфраструктуру, а также Южный

федеральный округ (ввиду строительства олимпийских объектов). Поскольку основная часть инвестиций направлялась на дальнейшее ресурсное и инфраструктурное освоение территории, то направления изменения в пространственной структуре инвестиций противоположны пространственным сдвигам в структуре населения и производства: в структуре инвестиций повышалась доля восточных регионов, в структуре населения и производства - западных.

Для российских регионов характерен высокий уровень межрегиональной дифференциации производительности труда: в 2013 году она превышала среднероссийский уровень лишь в 15 субъектах федерации, а в 24 регионах (более чем в каждом четвертом) уровень производительности труда не достигал 60% от среднего по стране. Лидерами по абсолютному уровню производительности являются крупнейшие нефтегазодобывающие регионы: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Сахалинская область и Москва.

Российские регионы также сильно дифференцированы по показателям среднедушевого ВРП и среднедушевых денежных доходов населения. Долгосрочным трендом является сглаживание межрегиональных различий по обоим показателям. Уровень дифференциации среднедушевых показателей ВРП снижается, как правило, в кризисные годы за счет более интенсивного сокращения ВРП в регионах с наиболее высокими среднедушевыми показателями и увеличивается в годы благоприятной экономической конъюнктуры. Разрыв в среднедушевых показателях денежных доходов населения после 2000 года последовательно сокращался вплоть до 2014 года (когда разрыв вновь увеличился).

Долгосрочные тенденции, касающиеся пространственного распределения факторов «второй природы», к числу которых относятся агломерационные эффекты, инфраструктура, человеческий капитал, инновационный потенциал, институты и др., плохо квантифицируются, но, тем не менее, качественный анализ показывает наличие тенденций к их концентрации в крупнейших городах и городских агломерациях. Базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации производства, человеческого капитала, инфраструктуры, в крупных городах, в первую очередь, в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях.

При этом, наиболее высоким уровнем пространственной концентрации, характеризуется научно-технический потенциал который сложился еще в советский период: на долю 6 субъектов Российской Федерации - Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской, Свердловской и Новосибирской областей - приходится более 66% от общей численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, и более 70% затрат на научные исследования и разработки. Инновационный потенциал также распределен крайне неравномерно: в пространственном распределении большинства показателей инновационной активности абсолютно доминируют регионы

Приволжского федерального округа (республики Башкортостан и Татарстан, Самарская и Ульяновская области) и Центрального округов (Москва, Московская, Липецкая и Ярославская области).

Сохранение в обозримой перспективе указанных диспропорций и сложившихся тенденций в пространственной организации Российской Федерации может привести к ухудшению ее геополитического и геоэкономического положения под воздействием новых глобальных вызовов и рисков, в связи с чем, обеспечение устойчивого развития страны и ее регионов предполагает адекватную и своевременную реакцию органов власти на различных уровнях на возникающие риски ее долгосрочного пространственного развития, в числе которых:

- долговременное ухудшение рыночной конъюнктуры международных рынков по продукции традиционного экспорта регионов Российской Федерации, наложение нетарифных ограничений в торговле и ограничений в доступе отечественных товаропроизводителей и финансовых организаций на международные финансовые рынки;

- долгосрочное ухудшение конкурентных позиций опорных регионов страны и Российской Федерации в целом в результате научно-технологического отставания от ведущих индустриально-развитых стран в темпах модернизации экономики на основе нового технологического уклада;

- снижение инвестиционной активности на территории Российской Федерации и сохранение значительных объемов оттока капиталов из страны и ее ключевых регионов под воздействием высоких темпов инфляции и поддержания повышенной ключевой ставки Центробанка России;

- сужение возможностей государственной федеральной поддержки экономически слаборазвитых и депрессивных регионов в условиях ухудшения макроэкономической ситуации и роста дефицитности федерального бюджета;

- реализация проектов альтернативных международных транспортных коридоров в сопредельных странах, снижающих привлекательность транзитного потенциала Российской Федерации;

- усиление экономической экспансии транснациональных корпораций на территорию Российской Федерации и рост неконтролируемой внешней миграции в регионы Российской Федерации;

- увеличение частоты стихийных бедствий в регионах Российской Федерации в результате происходящих климатических изменений.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации призвана определить ключевые пространственно-акцентированные проблемы экономического, социально-демографического и экологического развития страны и наметить комплекс мер по их конструктивному решению на основе рационального использования имеющихся конкурентных преимуществ различных регионов и эффективной нейтрализации возникающих рисков.

#### **4. Видение пространственного развития России**



## на 2030 год (2040 – 2050 гг.)

На протяжении столетий в пространственном (территориальном) развитии России доминировал *горизонтальный вектор*, то есть собственно пространственное расширение, распространение совокупных производительных сил страны по ее территории, что было не только объяснимо и оправданно, но и необходимо ввиду: во-первых, колоссальных масштабов российской территории, требовавших последовательного ее заселения и освоения, во-вторых, непрерывно возрастающей роли геополитического фактора, нацеливающего на обеспечение территориальной целостности государства и определявшего стремительность горизонтального распространения с углубленными процессами освоения территории в приграничных районах, и, в-третьих, преобладавшего в отечественной экономике (по совокупности объективных и субъективных предпосылок) природно-ресурсного характера развития производительных сил.

В последние десятилетия указанный горизонтальный вектор приобрел новые, ранее не характерные для него хаотичные, негативные особенности: постоянная в течение многих десятилетий, ярко выраженная «восточная» и «северная» его направленность, прежде всего - в передвижении населения, сменилась на прямо противоположную.

Основными результатами пространственного развития Российской Федерации за последние двадцать пять лет стали заметное сжатие и чрезмерная поляризация ее экономического пространства - существенное повышение плотности экономической деятельности, характерное для ограниченной территории Европейской части России, и, напротив, снижение не только активности хозяйствования, но и плотности населения всех северных и восточных регионов<sup>8</sup>. Практически повсеместно и неуклонно в России сокращается общее количество населенных пунктов: с 1990 года количество поселков городского типа сократилось более чем на 1000 – почти наполовину, а число сельских населенных пунктов в XXI веке ежегодно уменьшается примерно на 20 тысяч единиц, в том числе из-за их ликвидации в связи с отсутствием жителей. Усиливающаяся поляризация пространственного развития производительных сил сопровождается их сосредоточением в нескольких крупнейших городах страны. На территории Центральной России абсолютно критичным по концентрации выглядит развитие Московского региона, на долю которого при площади в 0,27% территории страны сейчас приходится свыше 13% ее населения и более четверти (26,3%) совокупного ВРП.

Общим направлением изменения пространственной структуры экономики России за весь пореформенный период практически по всем показателям, исключая добычу полезных ископаемых, стало увеличение доли западных регионов за счет снижения доли восточных, причинами чего

---

<sup>8</sup> Так в период с 1990 года численность населения на Дальнем Востоке сократилась почти на 2 млн. человек, аналогичные процессы (тенденции) характерны также для Восточной Сибири, для всех северных регионов.



явились не только унаследованные особенности развития, но и рост в структуре производства доли неторгуемых товаров и услуг, ведущий к замыканию региональных рынков, деиндустриализация экономики, низкий уровень инфраструктурной обеспеченности территории, низкая мобильность населения, а результатами стали – чрезвычайное усиление дифференциации регионов по уровням бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития, а также по показателям качества жизни населения.

Современные пространственные характеристики отраслевого развития наглядно свидетельствуют о доминировании отраслевых решений и интересов частных инвесторов при размещении новых производственных объектов в тех или иных субъектах Российской Федерации над интересами развития соответствующих территорий, отсутствии должного учета приоритетов и важных особенностей их пространственной организации. Сокращающееся число регионов-доноров и подавляющее преобладание регионов-реципиентов федеральной поддержки отражают слабость собственной доходной базы региональных бюджетов, безосновательность надежд на формирование ими специальных «бюджетов развития» как основы реализации собственных проектов по развитию территорий для большинства субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований. Современные ключевые проблемы и диспропорции пространственного развития Российской Федерации проявляются практически на всех уровнях, начиная от уровня крупных зон, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и заканчивая высокой степенью внутрирегиональной дифференциации - между муниципальными образованиями и поселениями.

Очевидно, что такая стихийная самоорганизация пространства страны представляет собой, по сути, движение в направлении территориального опустынивания и хозяйственной деградации значительной части территории России, что вступает в кардинальное противоречие с геополитическими и долгосрочными социально-экономическими целями ее гармоничного развития и пространственного освоения.

К сожалению, при формировании видения пространственного развития на перспективу предстоит учитывать не только сложившиеся пропорции пространственной организации России, но также их высокую инерционность, обусловленную долговременным характером большинства формирующих их факторов - сила инерции будет продолжать «двигать пропорции» в сторону запада, что предопределяет невысокую вероятность кардинального изменения ситуации в среднесрочном периоде, а также, скорее всего, и в период до 2030 года.

Учитывая высокую инерционность пространственной организации страны, в Стратегии пространственного развития целесообразно формулировать видение пространственного развития Российской Федерации на 2030 год через его видение на более долгосрочный горизонт – на 2040-2050 годы. То есть, формулировать черты желаемого образа будущего на горизонт, для которого возможно будет не только наметить, но и

осуществить, и ощутить результаты изменений в пространственной организации России. Другими словами, предстоит выбрать стратегический вектор движения и определить какие результаты могут быть достигнуты на этом пути к 2030 году.

Период до 2030 года, в свою очередь, целесообразно подразделить на этапы, синхронизированные с этапами реализации Стратегии-2030 (I этап – 2018-2024 годы, II этап – 2025-2030 годы), определив в рамках разработки СПР для каждого из них основные задачи и целевые показатели реализации по различным направлениям пространственного развития страны.

Видение пространственного развития России на столь долгосрочный горизонт – до 2040-2050 годов должно дать представление о перспективном облике пространственной организации страны, обеспечивающем полноценную реализацию совокупного потенциала множества формирующих ее пространственных систем разного уровня, учитывающем их важные конкурентные преимущества, которые могут определить новые направления встраивания страны в глобальные цепочки создания добавленной стоимости, способствовать локализации центров управления ими на территории России, сформировать глобальную конкурентоспособность и обеспечить новое позиционирование страны в системе мирохозяйственных связей.

Последовательная реализация государственной политики регионального развития должна обеспечить в прогнозный период существенное укрепление российской государственности, федерализма, местного самоуправления, создать условия для повышения социально-экономического потенциала регионов на основе эффективных механизмов регионального и муниципального управления.

В целях пространственного развития России в прогнозный период будут обеспечены:

всесторонняя реализация потенциала развития различных территорий – макрорегионов и субъектов Российской Федерации - с учетом их природно-географических, культурно-исторических, социально-экономических и экологических особенностей на основе их эффективного встраивания и участия в системе межрегионального и международного разделения труда;

совершенствование системы расселения населения с учетом сохранения ее опорного каркаса, на основе диверсификации функций различных типов населенных мест, создания условий для развития городских агломераций и урбанизированных территорий разных иерархических уровней и масштаба, повышения доступности услуг социальной инфраструктуры, улучшения качества среды жизнедеятельности;

совершенствование пространственной организации экономической деятельности, предполагающее диверсификацию территориальной структуры экономики, углубление переработки сырья и повышение уровней технологических переделов, развитие сети территориально-производственных кластеров (в том числе, на Северо-Западе, Южном Урале и Дальнем Востоке, в Поволжье и Сибири), ориентированных на

высокотехнологичные производства в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности и машиностроении, информатике и телекоммуникациях, и др.;

реализация инфраструктурных проектов в сфере транспорта и энергетики, ИКТ, формирующих систему базовых инфраструктур, обеспечивающих повышение транспортной и информационной связности территорий, а также мобильность населения, способствующих усилению межрегиональной интеграции.

В прогнозный период в результате целенаправленных усилий будут сформированы национальные и региональные центры опережающего развития, в том числе будет обеспечено формирование сети более равномерно распределенных на территории страны центров экономического роста федерального значения, локализованных в опорных регионах и осуществляющих функции центров управления территориями, а также обеспечена поддержка локальных центров экономического роста, формирующихся на основе капитализации таких факторов развития территорий как выгодное экономико-географическое положение (особенно приморское), агроклиматические и природные ресурсы, культурно-историческое и природное наследие, транспортно-транзитный потенциал и потенциал диверсификации внешнеэкономических связей на основе приграничного сотрудничества.

Наряду с углублением интеграционных процессов внутри Российской Федерации, будет также реализовываться приоритетное развитие геостратегических важных территорий Дальнего Востока, Арктической зоны Российской Федерации, Северного Кавказа, Калининградской области, Республики Крым и города Севастополь, нацеленное на формирование их глобальной конкурентоспособности в перспективе. В целях укрепления экономических позиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе предполагается также создание центров внешнеэкономического сотрудничества на тихоокеанском побережье.

Характерной чертой перспективной пространственной организации страны станет кардинальное улучшение социально-экологических параметров природной среды регионов и жизненных ресурсов населения (воды, воздуха, продуктов питания, жилищных, коммунальных и медицинских условий и услуг и др.).

Перспективная модель пространственного развития России будет ориентироваться на партнерское взаимодействие государства, бизнес-сообщества и гражданского общества в рамках нового общественного договора.

Формирование видения пространственного развития России на долгосрочную перспективу в рамках Стратегии пространственного развития должно базироваться на важнейшем постулате **фундаментального, навечно, а не временного освоения, развития территории**, т.е. в конечном счете, нацеливающего на последовательное, упорное и трудоемкое ее преобразование, а не на истощение.

Тогда станет очевидной безусловная ценность и полезность любого места, участка, района страны, которая при этом не должна ограничиваться оперативной и узко экономической оценкой, и в результате реализации СПР станет осуществим переход от *горизонтально-отраслевого* к *вертикально-комплексному* этапу пространственного развития, когда эксплуатационный характер фрагментарного воздействия на территорию, обусловленный критериями сугубо экономической эффективности и потому приводящий к истощению ее ресурсов, заменится **комплексным освоением, восстанавливающим, преобразующим и облагораживающим территорию России практически повсеместно.**

Стратегия пространственного развития России должна быть направлена на максимальное увеличение и реализацию совокупных ресурсов производительных сил всех функционирующих, создаваемых и планируемых на территории России пространственных систем, во всем их разнообразии, в качестве которых должны выступать макрзоны, крупные экономические районы, макрорегионы, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, каждое населенное место страны.

Обоснование возможности такого подхода к формированию видения России на перспективу будет означать смену нынешней парадигмы фрагментарного, поляризованного, конъюнктурно-истощительного использования ее территории на целостное - **социально-эколого-экономическое развитие.**

## **5. Принципы, цели и задачи пространственного развития России**

Опираясь на основополагающие принципы государственной региональной политики Российской Федерации, при разработке Стратегии пространственного развития России предстоит учесть ряд важных принципов, среди которых:

обеспечение территориальной целостности России, пространственное сплочение, в том числе, скрепление европейского и азиатского пространства страны на основе существующих и поиска новых скреп;

равная значимость уровней пространственного развития – национального, макрорегионального, регионального, местного, которые должны развиваться полнокровно, в гармонии, в увязке друг с другом;

комплексный подход, предполагающий учет геополитических факторов в неразрывной связи с экономическими и социальными, гармонизация макроэкономической, отраслевой и социальной эффективности реализации проектов пространственного развития, обеспечение их экологической (природосберегающей) ориентированности;

безусловная ценность каждого места, предполагающая дифференцированный подход к определению перспектив пространственного развития с учетом интегрального разноосновного районирования страны на основе структуризации совокупного потенциала пространственных систем

(«население» – «хозяйство» – «территория»), позволяющей определить различные экономические драйверы роста для различных территорий;

пространственная справедливость, предполагающая обеспечение равных возможностей для реализации прав и свобод граждан, в том числе на основе сокращения чрезмерных межрегиональных и внутрирегиональных различий в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований;

обеспечение сбалансированности пространственного развития путем предотвращения процессов сверхконцентрации, содействия выращиванию новых пространств роста, предотвращения обезлюдения Сибири и Дальнего Востока, сельских территорий, инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы;

повышение управляемости пространственного развития на основе потенциального укрупнения ячеек административно-управленческого деления, обеспечения взаимной дополняемости системы государственного регулирования пространственного развития и рыночных механизмов саморегулирования.

С учетом указанных принципов, а также целевых установок долгосрочного развития страны, задаваемых Стратегией-2030 и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, в качестве *цели стратегии пространственного развития России* следует определить *значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций России в глобальной экономике с учетом сохранения и упрочения основ национальной безопасности страны в изменяющемся мире.*

В числе основных задач, на решении которых должна сконцентрироваться Стратегия пространственного развития:

– повышение степени интегрированности (связности) и сбалансированности пространства Российской Федерации на основе интенсификации межрегиональных связей и снижения межрегиональной (и внутрирегиональной) социально-экономической дифференциации;

– создание пространственной среды благоприятной для жизнедеятельности и реализации конституционных гарантий прав и свобод человека, включая права на благоприятную окружающую среду, выбор места жительства и жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на общедоступное образование, выбор рода деятельности и профессии, права на доступ к культурным ценностям, отдых, свободу передвижения;

– содействие повышению конкурентоспособности российской экономики на основе ее инновационной модернизации с учетом современных факторов размещения производительных сил, широкого арсенала форм ее пространственной организации (кластеры, ТОР, ОЭЗ и др.), а также на основе задействования потенциала макрорегионов и агломерационного развития;

– учет глобальных процессов и местных интересов в пространственном развитии, максимальное раскрытие регионального и

местного социально-экономического потенциала отдельных территорий страны, определяемого спецификой их природных, социально-экономических и культурно-политических условий и обеспечивающего диверсифицированный экономический рост на основе создания новых центров развития;

- минимизация пространственных трансакционных издержек для хозяйствующих субъектов, поддержание мобильности агентов национальной экономики на основе реализации крупномасштабных проектов инфраструктурного обустройства и повышения связности территорий, повышение мобильности населения и транспортной доступности населенных мест;

- эффективная реализация транзитного потенциала Российской Федерации на основе обеспечения многовекторности и разностороннего характера ее торгово-экономических связей с зарубежными странами в рамках процессов глобализации мировой экономики;

- формирование макрорегионов России на основе реализации долгосрочных мегапроектов межрегионального сотрудничества - как основной идеи (стержня) объединения регионов - с учетом синергетического эффекта от взаимодополняющей реализации эффективной экономической специализации каждого региона;

- обеспечение гармоничного и сбалансированного развития экономики и социальной сферы в каждом макрорегионе и субъекте Российской Федерации на основе неистощительного природопользования, ликвидации накопленного экологического ущерба;

- совершенствование государственного регулирования пространственного развития, обеспечение гибкости системы управления с целью учета быстрых изменений конъюнктуры, технологических укладов, возникновения новых отраслей экономики и др. на основе широкого распространения проектного подхода.

Достижение цели и решение задач пространственного развития России предопределяет выбор приоритетных направлений государственной политики пространственного развития страны на период до 2030 года, в числе которых:

- совершенствование системы расселения на территории Российской Федерации;

- совершенствование размещения производительных сил, инновационная модернизация российской экономики на федеральном, региональном и локальном уровнях;

- развитие основных коммуникационных пространственных систем России – транспортной, энергетической, информационной;

- формирование макрорегионов на территории Российской Федерации;

- устойчивое развитие регионов - обеспечение сочетания эффективной (высококонкурентной) специализации региональных хозяйственных

комплексов и пропорционального и сбалансированного развития секторов экономики и социальной сферы;

– развитие форм пространственной организации экономики на основе их согласованного и взаимодополняющего использования (основные зоны и коридоры развития, территориальные кластеры, территории опережающего развития, особые экономические зоны, районы нового (пионерного) освоения, мегапроекты инфраструктурного обустройства, новые промышленные районы на суше и на шельфе и др. );

– реализация стратегий (микростратегий) пространственного развития для основных проблемных зон (природно-географических зон, заповедных природных и культурно-исторических территорий и ландшафтов, приграничных территорий);

– сохранение окружающей среды и обеспечение экологической безопасности пространственного развития России;

– интеграция пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство на условиях усиления конкурентоспособности;

– совершенствование институциональной территориальной структуры.

## **6. Сценарии пространственного развития России**

При формировании и обосновании путей реализации желаемого облика пространственной организации России в долгосрочной перспективе принципиальное значение имеют стратегические развилки, связанные с предполагаемыми направлениями включения страны в процессы глобализации и ее позиционированием в международном разделении труда.

Приоритетные направления модернизации и развития инфраструктурного каркаса страны, системы расселения, стимулы для развития отдельных регионов, включая их потенциально новую специализацию, находятся в сильной зависимости от реализации возможных альтернативных стратегий развития российской экономики, формирующих развилки пространственных сценариев.

*1. Активизация участия России в международном разделении труда на основе современных конкурентных преимуществ:* добыча и поставка на мировой рынок топливно-энергетических и других сырьевых ресурсов, реализация транспортно-транзитного потенциала. Стратегическое направление развития, связанное с экспортом сырьевых ресурсов, прежде всего топливно-энергетических, в период до 2030 года закреплено рядом отраслевых стратегических документов и международных соглашений, их реализация будет определять развитие регионов традиционной добычи, развитие и инфраструктурное освоение регионов новой добычи полезных ископаемых.

*II. Новая индустриализация и инновационная модернизация* экономики России с опорой на импортозамещение, использование имеющихся конкурентных преимуществ в производстве высокотехнологичных отраслей, и человеческого потенциала как существенного фактора роста. Целевые установки перехода к инновационному развитию, принятые в Стратегии-2020, сохраняют свою актуальность, однако кардинально изменившиеся условия привлечения финансовых и технологических ресурсов, ориентация на импортозамещение меняют оценки конкурентоспособности регионов относительно созданного и используемого потенциала инновационного развития, о чем свидетельствует выдвигание на передовые позиции в условиях кризиса регионов с высокой долей военно-промышленного комплекса в структуре производства, что дает основание предполагать, что эти регионы в будущем могут стать центрами генерации и реализации инноваций.

*III. Международное сотрудничество и развитие интеграционных процессов на Евразийском пространстве*, углубление международного разделения труда в рамках ЕАЭС с активным вовлечением российских регионов в интеграционные процессы. В долгосрочной перспективе восточный вектор развития российской экономики и международного сотрудничества, экономические связи со странами АТР, в первую очередь, с Китаем будут служить фактором развития восточных районов страны. Новым фактором роста для регионов могут стать интеграционные процессы в ЕАЭС, развитие международного сотрудничества в рамках ШОС (ось «Север-Юг»).

Для России как северной страны в рамках ее территории «стандартная» модель взаимодействия северных и южных регионов, состоящая в том, что северные регионы специализируются на добыче, имеют высокий уровень доходов и являются донорами, а южные регионы специализируются на сельском хозяйстве и туризме, и имеют положительный миграционный прирост за счет северных регионов, справедлива только отчасти - в случае нефтегазодобывающих регионов севера и развитых регионов юга. В целом же модель «южные регионы как опорная база для развития северных» в большинстве случаев несостоятельна в силу больших расстояний и неприспособленности структуры производства южных районов (в частности, машиностроения) к проблемам освоения севера. Международная интеграция в рамках ЕАЭС может создать не только условия для усиления процессов разделения труда между северными и южными регионами, но и открыть возможности для качественно новых подходов к решению в долгосрочном периоде проблем обеспечения трудовыми ресурсами - путем создания системы подготовки кадров для российских регионов в трудоизбыточных странах ЕАЭС, выноса на их территорию трудоемких низкоквалифицированных производств и т.п.

При любом сценарии развития российской экономики возможны две *альтернативные модели пространственного развития страны*, которые условно могут быть названы моделью рыночной организации пространства и



моделью государственного сохранения («удержания») пространства. В идейном плане они близки к известным концепциям поляризованного и выравнивающего регионального роста, однако, опираются на различные теоретические концепции, определяющие факторы пространственного роста.

Содержание модели *рыночной организации пространства* основывается на концепции регулирования пространственного развития, предлагаемой Всемирным Банком, и состоит в том, что регулирование должно быть направлено на сглаживание пространственных различий в качестве жизни, а не на пространственные различия в деловой активности. Основу экономической политики при таком подходе должны составлять усилия, направленные на развитие экономической интеграции регионов, с использованием всех ее средств – институтов, инфраструктуры, за счет которых улучшаются возможности коммуникаций, доступа к рынкам, а также стимулов, которые способствуют переселению населения в более динамичные регионы. Региональная политика, реализующая такой подход, предполагает, в частности, стимулирование активности частного бизнеса в городах-лидерах, обеспечивающих реализацию агломерационных эффектов, развитие агломераций и стимулирование мобильности факторов производства (труда и капитала), а в отношении остальных регионов предлагается концепция управляемого сжатия экономического пространства.

Смысл второй модели *государственного сохранения (удержания) пространства* состоит в том, что каждый регион уникален с точки зрения не только его экономики, но и человеческого потенциала, экологии, культуры. Тем самым, пространство как специфическая система социально-экономических отношений, сформированных в регионе, само становится фактором экономического роста. Значение для экономического роста имеют не только передовые регионы, а задача региональной политики состоит в реализации недоиспользуемого потенциала регионов, формировании их материального и нематериального капитала, стимулирование инновационных практик бизнеса и управления.

Данная модель, рассматривает территорию страны не только как производственный ресурс, но и как некоторую самостоятельную ценность, обладающую исторической, национально-культурной идентичностью. Такой подход близок к позиции, реализуемой ЕС и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), основывается на том, что пространственная политика должна быть нацелена на рост всех регионов, для того, чтобы максимизировать использование их потенциала. Современные представления о региональной политике, предлагаемые ОЭСР, выдвигают на первый план создание богатства во всех регионах, а роль инноваций и модернизацию региональных активов - как ключевые императивы. Это не противоречит целесообразности концентрации ресурсов для поддержки роста на отдельных территориях, в том числе и на территориях с высоким уровнем экономической активности, если у них имеются соответствующие активы, эффективность использования которых может быть усилена агломерационными эффектами. В неявном виде такой подход предполагает

сглаживание дифференциации показателей деловой активности в регионах, т.е. предполагается региональный рост (и его эффективность в пределах региона), а не региональное перераспределение, которое было ключевым аргументом в региональной политике 1980-ых годов.

Предполагаемая роль государства в обеспечении сбалансированности регионального развития существенно различается в зависимости от используемого подхода. В соответствии с подходом Всемирного банка экономическое развитие регионов фактически отдается на откуп рынку, а задачей региональной политики становится сглаживание межрегиональных различий в уровне жизни, которое при такой логике, может происходить за счет межрегионального перераспределения ресурсов и при активной поддержке перемещения населения и производства в центры экономического роста. Принятый в ЕС и ОЭСР подход, в свою очередь, предполагает, что рост должен быть целью во всех регионах, при этом он может сосредотачиваться в тех местах или на тех активах, которые обладают самым большим потенциалом.

Первая позиция в идейном плане близка к концепции поляризованного пространственного развития, вторая – к концепции эндогенного экономического роста, ориентированного на эффективное использование ресурсов и возможностей каждого региона.

С учетом анализа долгосрочных тенденций пространственного развития и предполагаемой модели пространственной организации России возможно определение трех сценариев пространственного роста, которые различаются качественными характеристиками. *Консервативный сценарий* предполагает в долгосрочной перспективе пролонгацию характерных для предшествующего периода тенденций пространственного развития с учетом их корректировки в связи с изменением внешних условий и новыми стратегическими установками. Сценарий *конкурентного роста* основывается на модели рыночной организации пространства, предполагает высокий уровень открытости российской экономики, когда на пространственное распределение экономической активности и специализацию регионов существенное влияние оказывают глобальные тренды, в идейном плане он близок к разрабатываемым ранее сценариям поляризованного роста. *Сценарий диверсифицированного пространственного роста* основывается на моделях эндогенного роста и концентрируется в первую очередь на внутренних источниках роста каждого региона при предположении о том, что регионы эффективно используют потенциал межрегиональных взаимодействий.

В качестве макроэкономического фона для всех трех сценариев предполагается переход российской экономики к «нересурсной» модели роста, ограниченные возможности привлечения внешних инвестиционных и технологических ресурсов, сохранение режима экономических санкций и обусловленных ими ограничений на развитие международного сотрудничества.

*Консервативный сценарий пространственного развития*

Долгосрочные тенденции современного пространственного развития сформировались в условиях экспортно-сырьевой модели под влиянием противодействующих тенденций, с одной стороны – концентрации доходов в небольшом количестве регионов, связанных с добычей природных ресурсов и распределением экспортных доходов, с другой стороны – инерционности пространственного развития, обусловившей сохранение основных пространственных пропорций, по крайней мере, на уровне крупных макрорегионов.

Исчерпание возможностей экспортно-сырьевой модели, признаки которого появились еще в 2012-2013 годах, а также кардинальное изменение условий экономического роста в 2014-2016 годах показывают, что формальное построение инерционного сценария, предполагающего буквальное пролонгирование тенденций, сложившихся в долгосрочном периоде, лишено смысла. Различные прогнозы мировой и российской экономики<sup>9</sup> предполагают изменение общеэкономических трендов. В этой связи консервативный сценарий пространственного развития базируется на гипотезах, которые предполагают корректировку долгосрочных трендов пространственного развития в соответствии с новыми явлениями, отмечаемыми в 2014-2016 годах.

Региональная динамика 2014-2015 годов формировалась в условиях, когда на экономический кризис наложились крайне неблагоприятные внешние условия. Негативные тенденции падения потребительского и инвестиционного спроса, последствия девальвации национальной валюты по-разному проецировались на экономику отдельных регионов. Общей тенденцией явилось сокращение числа относительно благополучных с точки зрения динамики общеэкономических показателей и рост числа регионов с негативной динамикой.

Стабилизирующими факторами динамики ВРП для страны в целом оказались ресурсные сектора: добыча полезных ископаемых и сельское хозяйство. В обрабатывающем секторе регионов ситуация весьма разнородная, она определялась структурой промышленного комплекса регионов. Ключевой проблемой экономической динамики 2014-2015 годов стал низкий инвестиционный спрос. В кризисных условиях произошло снижение доли в совокупных инвестициях Сибири, Дальнего Востока и восточных регионов страны в целом, на которых сокращение инвестиционных ресурсов в стране отразилось в первую очередь.

Консервативный сценарий не предполагает существенного прогресса в модернизации экономики и сохраняет на перспективу современную ресурсно-ориентированную модель развития российской экономики, которая будет реализовываться в условиях невысоких цен на экспортные ресурсы. Поддержание доходов сырьевых компаний и бюджета будет требовать наращивания объемов добычи, освоения новых месторождений, что будет

---

<sup>9</sup> Минэкономразвития России, Международного валютного фонда, PricewaterhouseCuppers, Goldman Sachs, ОЭСР, The Economist Intelligence Unit и др.

укреплять сырьевую специализацию России в мире и обеспечивать устойчивое положение добывающих регионов. Вместе с тем, сокращение экспортных доходов и неизбежная оптимизация расходов сырьевых компаний снизят миграционную привлекательность добывающих регионов, ограничат возможности развития сервисных секторов, обслуживающих население.

Приоритет в развитии получают сельскохозяйственные регионы, в первую очередь, центральные и южные с современным модернизированным сельскохозяйственным производством, получившие стимулы к росту в связи с продовольственным эмбарго. Однако перспективы их роста сильно зависят от спросовых ограничений - падения платежеспособного спроса населения и насыщения спроса по ряду сельскохозяйственных продуктов, - а также от внешнеполитических условий.

Имеющийся потенциал роста будут реализовывать крупные агломерации, прежде всего Московская и Санкт-Петербургская, темпы роста которых будут сильно зависеть от развития строительства, промышленности, социальных услуг, поскольку рост торговли и рыночных услуг, обеспечивавшие динамику столичных агломераций в 2000-е годы, будет сдерживаться платежеспособным спросом.

Зонами роста могут стать регионы машиностроительной специализации, связанные с выполнением оборонного заказа, а также регионы, ориентированные на импортозамещение (в химической промышленности, отдельных отраслях машиностроения, фармацевтики). Импульс технологического развития получают обрабатывающие производства, главным образом связанные с обеспечением развития энергетики, сырьевого сектора, транспорта. В то же время, значительная часть отраслей, не сопряженных с экспортно-сырьевым ядром, будет развиваться в инерционном режиме, характеризующемся падающей конкурентоспособностью.

Развитие получают крупные транспортные центры и портовые регионы на юге, западе и востоке страны, связанные с обслуживанием экспортных грузов. Проглашенные амбициозные программы транспортного строительства будут сокращены, либо перенесены на более поздние сроки, тем не менее, они будут обеспечивать занятость и доходы в регионах строительства.

Государство продолжит поддерживать приоритетные регионы: Дальний Восток, Северный Кавказ, Крым, освоение Арктики, исходя из стратегических и военно-политических соображений, вероятно, значительно сократив масштабы финансовой поддержки, однако это позволит не допустить значительного ухудшения социально-экономического положения и деградации этих регионов.

Сокращение экспортных доходов кардинально снизит возможности межрегионального перераспределения доходов, направляемых на инвестиционные цели и на социальное развитие, что существенно ухудшит положение регионов, имеющих невысокий экономический потенциал и

сильно зависящих от межбюджетных перераспределений. В зоне риска окажутся проблемные регионы центральной России, Европейского Севера, Сибири, экономика которых подпитывалась экспортными доходами. Усилится поляризация между растущими и депрессивными регионами, продолжится процесс концентрации производства и населения в крупных, наиболее благополучных регионах.

Консервативный сценарий не предполагает изменения пропорций между западной и восточной частями страны, баланс будет поддерживаться за счет развития в восточных регионах добычи полезных ископаемых, инфраструктурного и транспортного строительства.

В консервативном сценарии не предполагается изменений соотношений между факторами экономического роста и появления новых стимулов для развития регионов, относительное положение наиболее благополучных и отстающих регионов сохранится, показатели межрегиональной дифференциации останутся примерно на том же уровне.

#### *Сценарий поляризованного роста*

Сценарий конкурентного или поляризованного роста строится на предпосылках, в идейном плане близких к позиции Всемирного банка, когда экономический рост страны базируется на росте наиболее конкурентоспособных регионов (регионов-лидеров, регионов-локомотивов), имеющих конкурентные преимущества в рамках глобальной экономики. Региональная политика в этом случае должна быть направлена на повышение мобильности факторов производства, стимулирование их концентрации в наиболее конкурентоспособных регионах. Результатом такого типа пространственного роста должна стать «оптимизация» пространственного распределения населения и производства путем сжатия его вокруг очагов экономического роста.

Сценарий поляризованного роста предполагает формирование новой каркасной структуры пространственной организации России на основе определения регионов – «локомотивов роста»<sup>10</sup>. Данная структура может быть образована не только субъектами Федерации, но и городами и городскими агломерациями, связанными общностью хозяйственной и социальной жизни, имеющими общую систему транспортных коммуникаций. Для сценария поляризованного роста принципиальное значение имеет определение полюсов роста. Сеть опорных регионов, представляющих полюса роста, должна формироваться как разноуровневая, включать опорные регионы международного (в качестве возможных претендентов выступают пока только Москва и Санкт-Петербург), федерального, окружного уровня. В число критериев, которые могут быть использованы для определения «локомотива роста», входят, помимо объективных характеристик региона: наличие устойчивой тенденции к росту пассажиро- и грузопотока в регионе; наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или

---

<sup>10</sup> Предложено в рамках «Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», подготовленной Минрегионом России в 2005 году.

федерального значения; высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал; весомый вклад в прирост ВВП страны; некоторые институциональные характеристики (включая наличие в регионе стратегической инициативы, имеющей значение для всей страны, а также наличие или возможность формирования стратегического партнерства власти, гражданского общества и бизнеса).

Оценка возможности реализации указанного сценария показывает, что если в качестве опорных регионов рассматривать субъекты Российской Федерации, вносящие наибольший вклад в суммарный ВРП, то в их число могут войти: Москва, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Республика Башкортостан, на долю которых в 2014 году приходилось в совокупности 51,6% суммарного ВРП. Все перечисленные регионы, кроме автономных округов в составе Тюменской области, соответствуют и всем остальным критериям, т.е. подходят на роль опорных регионов. К сожалению, ограничения указанного подхода очевидны, так как за Уралом оказывается фактически лишь один «опорный регион» - Красноярский край, тогда как сеть опорных регионов должна покрывать всю территорию страны, включая стратегически приоритетные регионы. Таким образом, размывается сама идея выбора небольшого количества (10-12) опорных регионов на основе критерия вклада в ВВП, поскольку в реальности проблема определения опорных регионов не может быть решена на основе только экономических критериев: неизбежен учет политических интересов различных групп, лоббирование и т.п., что снизит потенциальные экономические и социальные эффекты от стимулирования роста опорных регионов.

При этом, в число регионов, не получивших статус опорных, могут войти как достаточно устойчивые регионы, имеющие собственный потенциал развития, но не претендующие на роль национальных лидеров, так и слабые в экономическом плане, депрессивные территории. Первые имеют шанс попасть в «зону экономического притяжения» опорных регионов и воспринять (транслировать) их рост на свою территорию, но для вторых реализация сценария поляризованного роста станет дополнительным фактором ухудшения их положения.

Независимо от того, как будут выбраны опорные регионы, стратегия поляризованного роста вызовет ряд негативных экономических и социальных явлений, по крайней мере, в среднесрочном периоде. Специальные меры по поддержке опорных регионов и их опережающий рост неизбежно приведут к перетоку в них ресурсов (трудовых, инвестиционных, материальных), который будет вести к истощению периферийных регионов, их деградации, к потере человеческого и экономического потенциала, позволяющего реализовать ожидаемую «диффузию роста».

Неизбежное в рамках поляризованного роста сжатие экономического пространства, вне зависимости от того, будет оно проходить стихийно, либо

будет осуществляться как целенаправленная оптимизация пространственного распределения населения и производства, станет долговременным и чрезвычайно затратным процессом. Государство будет вынуждено поддерживать стареющее и маломобильное население и сохранять социальную инфраструктуру в периферийных депрессивных регионах, не имеющих источников для развития, отвлекая на это значительные ресурсы, не дающие экономического роста.

#### *Сценарий диверсифицированного пространственного роста*

В основе сценария диверсифицированного пространственного роста лежат идеи теории эндогенного роста, исходящей из уникальности и ценности каждого региона с точки зрения не только его экономики, но и человеческого потенциала, экологии, культуры. Пространственный рост должен быть диверсифицированным, т.е. охватывать все регионы, при этом его факторы и источники могут быть различными для каждого отдельного региона. Именно такой подход обеспечивает для России «удержание» экономического пространства, поиск путей для экономически эффективного поддержания жизнедеятельности уже освоенных территорий, санацию территорий, утративших потенциал роста.

Идея диверсифицированного роста состоит в поиске специфичных для каждого региона факторов развития. В предположениях данного сценария источником роста для регионов, обладающих запасами конкурентоспособных на глобальных рынках природных ресурсов, они останутся основным источником роста. Перечень факторов, определяющих региональную специфику и формирующих конкурентные преимущества регионов, весьма обширен и включает агломерационные эффекты, особенности человеческого капитала регионов, инновационный потенциал и его использование, географическое положение (возможности приграничного сотрудничества, наличие морских портов и т.д.), институциональные условия, развитие малого и среднего предпринимательства, другие характеристики регионов, однако, особенность их состоит в том, что они плохо квантифицируются, в силу чего трудно оценить их вклад в региональный рост.

В связи с этим, качественный анализ потенциала эндогенного роста отдельных регионов может быть определен с использованием различного рода рейтингов, широко применяемых для квантификации качественных признаков, в том числе, рейтингов инвестиционной привлекательности, сравнительной конкурентоспособности, индексов развития человеческого потенциала, инновационных рейтингов и др.

Комплексная количественная оценка эндогенных факторов на основе различных рейтингов позволяет определить относительные позиции регионов по потенциалу эндогенного роста. Перечень регионов, лидирующих по оценке потенциала эндогенного роста вполне предсказуем - Санкт-Петербург, Москва, Нижегородская, Московская области, Республика Татарстан, Свердловская, Самарская, Новосибирская, Ярославская области, - также, как и перечень регионов, замыкающих список (республики Дагестан,

Ингушетия, Хакасия, Алтай, Тыва, Калмыкия, а также Забайкальский край и Еврейская автономная область).<sup>11</sup>

Выявление и оценка потенциала эндогенного роста, который безусловно характерен для всех частей страны, также как и возможности роста регионов на основе их конкурентных преимуществ, должны стать предметом рассмотрения в СПР. Конфигурация пространственного развития при реализации сценария диверсифицированного роста более разнообразна, не привязана жестко к сложившимся очагам развития, за счет появления новых центров роста, опирающихся на концентрацию человеческого и технологического потенциала. Диверсифицированное развитие характеризуется многополярностью распределения региональных точек роста.

Пространственно диверсифицированный рост при этом не означает равномерный рост всех регионов, поскольку реализация конкурентных преимуществ, связанных с наличием в структуре хозяйства региона быстрорастущих отраслей, развитие агломераций и пр. неизбежно будут вести к дифференциации экономического роста. Задачи региональной политики в этом отношении также будут состоять в сглаживании критических уровней межрегиональной дифференциации в развитии регионов.

Характерная для современного состояния недостаточность ресурсов, генерируемых на территориях большинства субъектов федерации, для саморазвития обуславливает и в перспективе необходимость сохранения значительных межрегиональных перераспределений добавленной стоимости. Влияние на экономический рост перераспределяемых ресурсов будет в значительной степени определяться способом их перераспределения: так, перераспределение через бюджетную систему приведет к использованию ресурсов на текущее потребление в регионах с минимальным уровнем бюджетной обеспеченности, а перераспределение с использованием рыночных механизмов - через инвестиции компаний - приведет к перераспределению в интересах бизнеса, т.е. ресурсы будут концентрироваться в регионах реализации его инвестиционных проектов.

Для реализации сценария диверсифицированного пространственного роста, наряду с механизмами формирования и распределения добавленной стоимости, принципиальное значение имеют также экономический потенциал регионов, масштабы которого должны быть достаточны для саморазвития территории. Для этого должны существовать региональные центры перераспределения ресурсов в интересах конкретных территорий. Такими центрами могут быть более крупные, чем современные субъекты федерации пространственные системы, генерирующие достаточные для осуществления воспроизводственного процесса ресурсы, - макрорегионы.

---

<sup>11</sup> Вместе с тем, в ряде случаев потенциал эндогенного роста оказывается высоким для регионов, не входящих в число лидеров, в частности, примером может являться высокий потенциал эндогенного роста в Ивановской области, которая относится к числу лидеров по оценке состояния малого предпринимательства в регионе.



Количественные оценки параметров каждого из возможных сценариев пространственного развития России зависят от варианта развития российской экономики, принимаемого в расчетах в качестве базового. Однако при выборе целевого сценария пространственного развития России в рамках СПР следует учитывать, что минимальные темпы роста будут обеспечены консервативным сценарием, максимальные – сценарием поляризованного роста. В случае реализации сценария пространственно диверсифицированного роста может быть обеспечено более устойчивое развитие регионов, снижены его риски, но за счет этого темпы роста будут ниже по сравнению со сценарием поляризованного развития.

## **7. Основные направления (приоритеты государственной политики) пространственного развития России**

### **7.1 Совершенствование системы расселения**

Современную систему расселения<sup>12</sup> на территории Российской Федерации образуют системы расселения шести основных иерархических уровней, включая: первый уровень - поселений и городских округов, в границах которых образованы несколько населенных пунктов; второй уровень - муниципальных районов, в границах которых образовано несколько поселений; третий уровень - межрайонные системы расселения, в том числе агломерации<sup>13</sup>, формирующиеся в границах одного субъекта Российской Федерации; четвертый уровень - региональные системы расселения, формирующиеся в границах одного субъекта Российской Федерации; пятый уровень - межрегиональные системы расселения в границах субъектов Российской Федерации (край, область), в составе которых образованы автономные округа, а также в границах двух и более субъектов Российской Федерации; шестой уровень - система расселения общероссийского уровня, в число центров которой входят Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Ростов-на-Дону, Ставрополь, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Хабаровск, Воронеж, Краснодар, Волгоград, Казань, Уфа, Самара, Пермь, Челябинск, Омск, Красноярск, Иркутск, Владивосток.

---

<sup>12</sup> Система расселения – совокупность расположенных на территории (на части территории) Российской Федерации городов, поселков, сельских населенных пунктов разной величины и функционального типа, объединенных между собой системообразующими социально-экономическими связями, транспортными и иными коммуникационными сетями.

<sup>13</sup> Агломерация – урбанизированная территория, представляющая собой систему расселения, состоящую из не входящего в состав другой агломерации города – центра агломерации с населением как правило от 100 и более тыс. чел. и внешней (пригородной) зоны с численностью городского поселения от 10 и более тыс. чел., границы которой определяются регулярными и интенсивными трудовыми, производственными, административно-деловыми, торгово-бытовыми, транспортно-логистическими, рекреационными и другими связями города-центра и населенных пунктов внешней зоны. Фактические (не привязанные к административным) границы агломерации как правило соответствуют изохроне 1,5 – 2,0 часовой транспортной доступности города-центра.

Современное состояние, тенденции развития урбанизированных территорий, к числу которых относятся агломерации и урбанизированные регионы<sup>14</sup> характеризуется следующими параметрами.

В настоящее время на территории России могут быть выделены 124 сформировавшиеся и формирующиеся *агломерации* с суммарной численностью населения около 85 млн. чел. (58% всего населения страны), занимающие суммарную площадь около 670 тыс. кв. км (менее 4% всей территории России или около 11% территории, относящейся к основной полосе расселения<sup>15</sup>).

В составе указанных 124 агломераций выделяются агломерации четырех уровней в зависимости от численности населения, в том числе: 17 агломераций с численностью населения более 1 млн. чел. каждая (суммарно более 44 млн. чел.); 28 агломераций с численностью населения от 500 до 999 тыс. чел. (суммарная численность 19 млн. чел.); 45 агломераций имеют численность населения от 250 до 499 тыс. чел. каждая (суммарно численность населения более 15 млн. чел.); 34 агломерации с численностью населения от 100 до 249 тыс. чел. (суммарная численность населения почти 6 млн. чел.).

Указанная сеть агломераций крайне неравномерна и неоднородна в территориальном разрезе. Так, в европейской части России (Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский и Приволжский округа, на долю которых в совокупности приходится 23% территории страны) расположены 87 агломераций с суммарным населением почти 65 млн. чел. (44% всего населения России). В свою очередь, в азиатской части России (Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, на долю которых приходится 77% территории страны) расположены 37 агломераций с суммарной численностью населения около 20 млн. чел. (14% всего населения России, но более половины всего населения азиатской части страны).

Уникальна по своим параметрам Московская агломерация, численность населения которой составляет (оценочно) 17 млн. чел. (12% населения России, 20% населения всех агломераций страны, более 43% населения Центрального федерального округа, почти в 3 раза больше следующей по численности населения агломерации Санкт-Петербурга). По численности населения Московская агломерация занимает первое место на Европейском континенте, входит в 20 крупнейших агломераций мира.

---

<sup>14</sup> Урбанизированный регион – урбанизированная территории, пространственный каркас которой образуют компактные группы соседних агломераций и соединяющие их транспортные коммуникации федерального и межрегионального значения. Ориентировочные параметры урбанизированного региона: суммарная численность населения агломераций – 2,5 и более млн.чел., количество агломераций 3 и более, в том числе 1 агломерация с населением более 500 тыс.чел., расстояние между центрами соседних агломераций – не более 200 км., расстояние между центрами наиболее удаленных друг от друга агломераций – не более 500 км.

<sup>15</sup> Основная полоса расселения – зона с преимущественно благоприятными и относительно благоприятными для расселения и диверсифицированной экономической деятельности природно-климатическими условиями, расположенная к югу от условной линии, соединяющей Сегежу (Республика Карелия), Котлас (Архангельская обл.), Березники (Пермский край), Тобольск (Тюменская обл.), Колпашево (Томская обл.), Лесосибирск (Красноярский край), Усть-Илимск (Иркутская обл.), Советская гавань (Хабаровский край)

Динамика сети агломераций в прошедшие полтора десятилетия XXI века обнаруживает системные «тектонические» сдвиги в пространственной структуре всей системы расселения России, которые характеризуются усилением поляризации и пространственной неравномерности расселения. Так, один «полюс» образует Московская агломерация, население которой увеличилось более чем на 3,5 млн. чел., в результате чего около 12% численности населения Российской Федерации сосредоточено на площади 0,27% территории страны, а на другом «полюсе» - занимающие более 96% территории страны «внеагломерационные» территории, численность населения которых уменьшилась за тот же период приблизительно на 8 млн. чел. (с 48 до 43% численности населения России), составив 63 млн. человек, а плотность населения уменьшилась с 4 до 3,5 чел./кв. км.



**Рисунок 4. Агломерации в Российской Федерации (2014 год)**

Что касается иного вида урбанизированных территорий, то в настоящее время территории, соответствующие понятию *урбанизированного региона*, могут быть выделены в Центральном, Южном, Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах.

В совокупности урбанизированные регионы занимают территорию порядка 890 тыс. кв. км (более 5% территории России, более 14% территории основной полосы расселения). Суммарная численность населения урбанизированных регионов – может быть оценена в 63 млн. чел.. В их состав входит почти половина всех агломераций с суммарным населением более 54 млн. чел., в том числе 12 из 20 городов, относящихся к верхнему шестому уровню иерархии систем расселения на территории Российской Федерации. За последние 15 лет численность урбанизированных регионов росла быстрее численности населения всех агломераций. Таким образом, в

системе расселения на территории России формируется новый «надагломерационный» тип урбанизированных территорий, концентрирующий на относительно компактной территории возрастающую часть демографического и экономического потенциала страны.

Учитывая современные параметры сложившейся системы расселения, в качестве стратегических целей ее совершенствования, обеспечивающих ее устойчивое развитие на территории Российской Федерации в прогнозный период, должны рассматриваться:

сохранение природно-ландшафтного и культурно-исторического многообразия и своеобразия типов населенных пунктов, культурных ландшафтов и пространственных форм расселения как физической основы сохранения национальной и этно-культурной идентичности народов России;

создание пространственной среды, благоприятной для жизнедеятельности человека и реализации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в части права на благоприятную окружающую среду, выбор места жительства и жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на общедоступное образование, выбор рода деятельности и профессии, права на доступ к культурным ценностям, отдых, свободу передвижения;

создание пространственной среды, привлекательной для инвестиций, стимулирующей устойчивый рост, диверсификацию, модернизацию и инновационный характер развития экономики, способствующей устойчивому развитию экономики регионов и муниципальных образований, стимулирующей процессы межрегиональной и межмуниципальной интеграции.

Основными задачами, решение которых призвано обеспечить достижение названных целей, выступают:

- сохранение, рациональное использование, адаптация к образу жизни современного человека и условиям современной экономической деятельности исторических поселений и достопримечательных мест; исторически сложившихся населенных пунктов (сельские населенные пункты, поселки и города) и культурных ландшафтов, сохранивших типологические особенности среды жизнедеятельности человека разных исторических периодов, природно-географических условий и этнокультурных традиций; особо охраняемых природных территорий и других природных, природно-антропогенных территорий с высоким культурно-познавательным и туристско-рекреационным потенциалом;

- создание пространственной среды, соответствующей требованиям к критериям безопасности территорий, в том числе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и опасных воздействий природного и техногенного характера; экологической и санитарно-гигиенической безопасности; безопасности объектов и систем транспортной и инженерной инфраструктур;

- создание пространственной среды, обеспечивающей благоприятные условия для жилищного строительства; территориальную (в том числе

транспортную) доступность социально-значимых объектов и услуг (здравоохранение, образование, социальная защита, культура, информация, коммунально-бытовые услуги, отдых) всех уровней от повседневных до эксклюзивных; рациональную занятость населения в границах внутрирегиональных систем расселения, высокий уровень территориальной (транспортной, информационной) связности сети населенных пунктов как необходимое условие выбора места жительства и работы, свободы передвижения, развития социальных контактов, культурного обмена и укрепления единого культурного пространства России;

- сохранение и преумножение типологического и пространственно-средового многообразия населенных пунктов (сельские и городские, малые и большие, многофункциональные и специализированные) и систем расселения (системы расселения разных иерархических уровней, системы расселения урбанизированного и неурбанизированного типа);

- сбалансированное и дифференцированное с учетом природно-климатических и экономико-географических условий, ресурсного потенциала и геополитической роли территорий развитие пространственного каркаса систем расселения<sup>16</sup> всех иерархических уровней;

- приоритетное развитие систем расселения в регионах с высоким потенциалом модернизации и инновационного развития экономики, природно-ресурсным и туристско-рекреационным потенциалом, в регионах особого геостратегического значения;

- сбалансированное развитие урбанизированных и неурбанизированных территорий;

- создание условий для регенерации депрессивных населённых пунктов (моногорода и поселки, сельские населенные пункты) путем их включения в границы устойчивого функционирования внутрирегиональных систем расселения;

- использование лучших зарубежных и отечественных практик создания устойчиво функционирующих систем расселения в зонах очагового расселения с неблагоприятными и экстремальными условиями жизнедеятельности.

Решение указанных задач представляется проблематичным в рамках инерционного сценария развития, поскольку сложившиеся тенденции в системе расселения на территории Российской Федерации весьма инерционны и устойчивы. К тому же, изменения последних десятилетий во многом продолжают тенденции, сложившиеся в 80-х и 90-х годах прошлого столетия и в целом охватывают более, чем 30-летний период, что позволяет экстраполировать сложившиеся тенденции на предстоящие 15-20 лет и дает следующую вероятную картину изменения пространственной структуры

---

<sup>16</sup> Пространственный каркас системы расселения – совокупность главных системообразующих элементов системы расселения – центров, подцентров и транспортных коммуникаций, обеспечивающих связи центров и подцентров между собой, с другими элементами системы расселения, внешние связи системы расселения.

системы расселения на территории Российской Федерации на перспективу 2030-2040 годов.

Во-первых, увеличатся масштабы и темпы концентрации населения на урбанизированных территориях. Так, общее количество агломераций сократится до 100-115, при этом структура их сети существенно изменится. Суммарная численность населения агломераций увеличится с 85 до 89-95 млн. чел. (охватит 65% населения России), а численность населения Московской агломерации увеличится с 17 до 23-25 млн. чел. (до 16-17% населения России). Численность населения на территориях урбанизированных регионов увеличится с 63 до 69-75 млн. чел. (почти половина населения России), при этом, количество агломераций, входящих в настоящее время в состав урбанизированных регионов сократится до 41-48 в результате уменьшения численности населения части существующих агломераций ниже пороговой численности агломераций. Произойдет «фрагментация» - распад сложившихся урбанизированных регионов на отдельные части, а новые урбанизированные регионы на территории Российской Федерации при этом не возникнут.

Во-вторых, численность населения на неурбанизированных территориях страны уменьшится с 61 до 51-57 млн. чел., при этом, средняя плотность населения на таких территориях в пределах основной полосы расселения снизится с 8 до 7,5 -6,5 чел./кв. км, а площадь территорий с «очаговой» формой расселения увеличится до 1,5 раз – до 3 млн. кв. км.

Вероятными последствиями осуществления инерционного прогноза могут стать критические для устойчивости социально-экономического развития России масштабы демографического «опустынивания» территории страны; увеличение разбалансированности агломерационного пространственного каркаса системы расселения – ускорение темпов роста и масштабов концентрации населения в агломерациях-миллионерах и уменьшении численности населения и количества остальных агломераций; усиление монополярности и пространственного «эксцентриситета» системы расселения в результате гипертрофированного за счет всех остальных элементов системы расселения роста численности населения Московской агломерации; а также, сжатие и фрагментация, уменьшение связности территорий сложившихся урбанизированных регионов.

Осуществление инерционного прогноза развития системы расселения несет риски углубления и обострения меж- и внутрирегиональных разрывов в развитии экономики и уровне жизни населения; повлечет за собой дальнейшее «сжатие» несырьевых, инфраструктурных и высоко- и среднетехнологичных секторов экономики; сокращения масштабов и сужение многообразия внутреннего спроса на высокотехнологичные и высокоинтеллектуальные товары, продукты и услуги; увеличения до критических размеров поляризации системы расселения в результате экстенсивного роста Московской агломерации. При этом Москва и весь столичный регион окажутся малоконкурентоспособными с аналогичными мегаполисами Европы и Восточной Азии.

Поскольку вероятные результаты осуществления инерционного прогноза вступают в явное противоречие со стратегическими целями и задачами совершенствования системы расселения на территории Российской Федерации, важно рассмотреть возможность использования при разработке СПР альтернативных моделей (сценарных вариантов), опираясь на отечественный опыт по разработке научных основ и моделей пространственного развития, на современный опыт решения задач пространственного развития в рамках стратегического и территориального планирования, в проектных предложениях по развитию агломераций и урбанизированных регионов, а также - на зарубежный опыт построения теоретических моделей и планирования в области пространственного развития.

В качестве альтернативных инерционному целесообразно рассмотреть сценарии, опирающиеся на три разных модели, в том числе: модель приоритетного развития поляризованного полицентрического каркаса системы расселения – *«поляризованную полицентрическую модель»*; модель приоритетного формирования равномерно распределенной по территории основной полосы расселения сети центров систем расселения шести иерархических уровней – *«равномерно-иерархическую модель»*; модель приоритетного преобразования существующих и потенциальных урбанизированных регионов в надагломерационные сетевые пространственные структуры – *«сетевую кластерную модель»*.

*Поляризованная полицентрическая модель* направлена, во-первых, на максимизацию экономических эффектов концентрации капитала, инвестиций, человеческого потенциала, инфраструктуры и других «ресурсов будущего» в крупнейших городах и агломерациях-миллионерах, и, во-вторых, на преодоление моноцентризма и эксцентриситета сложившейся системы расселения – на более равномерное размещение на территории страны главных полюсов экономического роста.

В случае реализации модели предполагается форсированное развитие (по разным оценкам) 15-20 агломераций (кроме Московской и Санкт-Петербургской) с перспективной численностью населения от 1,5 до 3 и более млн.чел., в том числе: Воронежской, Ростовской-на-Дону, Волгоградской, Краснодарской, Нижегородской, Самарско-Тольяттинской, Казанской, Уфимской, Пермской, Саратовской, Екатеринбургской, Челябинской, Омской, Новосибирской, Красноярской, Иркутской, Владивостокско-Находкинской и Хабаровской, а также предположительно - Тюменской, Томской, Барнаульской, Ижевской, Махачкалинской. Кроме того, предполагается формирование опорных и базовых центров развития стратегически важных регионов и приоритетное развитие соединяющих указанные агломерации и центры мультимодальных транспортно-логических систем.

Реализация модели может обеспечить получение следующих результирующих характеристик. Так, для урбанизированных территорий - суммарная численность населения агломераций достигнет 90-100 млн. чел.



(до 75% населения России), а их количество уменьшится до 90-100. При этом, численность населения Московской агломерации в результате действия эффекта новых «контрмагнитов» составит порядка 19-22 млн. чел. (инерционный прогноз дает 23-25 млн. чел.), численность населения агломераций-миллионеров и мультимиллионеров, включая Санкт-Петербургскую, составит 45-50 млн. чел., а суммарная численность населения остальных агломераций с населением менее 1 млн. чел. уменьшится с 40 до 25-30 млн. От 25 до 35 агломераций этой группы выйдут из числа существующих агломераций, численность населения на территориях урбанизированных регионов не увеличится (или увеличится незначительно) в силу их дезинтеграции и фрагментации. На неурбанизированных территориях численность населения составит 56-46 млн. чел., т.е. на 4-6 млн. меньше инерционного прогноза.

В свою очередь, реализация *равномерно-иерархической модели* может быть направлена на решение задач, имеющих ярко выраженную социальную направленность, а именно: устранение внутрирегиональных разрывов «центр-периферия» в региональных системах расселения, а также устранение межрегиональных диспропорций в развитии сети центров систем расселения пятого (межрегионального) уровня.

В рамках указанной модели может быть обеспечено приоритетное развитие сети центров внутрирегиональных систем расселения (многофункциональных подцентров региональных систем расселения) и радиальных транспортных связей, обеспечивающих комфортную доступность этих центров в границах образуемых ими систем расселения, а также развитие сети центров и подцентров систем расселения межрегионального уровня. При реализации модели вероятно снижение уровня концентрации населения на урбанизированных территориях (в первую очередь в агломерациях-миллионерах) и увеличение плотности населения и сети центров систем расселения на неурбанизированных территориях.

Реализация модели может иметь следующие результаты. Так, на неурбанизированных территориях численность населения стабилизируется на современном уровне (60-65 млн.чел.), в долгосрочной перспективе может превысить 70 млн.чел. В каждом субъекте Российской Федерации сформируются в среднем 5-10 устойчиво-функционирующих межрайонных систем расселения, в том числе в среднем 1-3 межрайонные системы расселения, возглавляемые многофункциональными подцентрами соответствующих региональных систем. В свою очередь, на урбанизированных территориях численность населения агломераций-миллионеров и количество таких агломераций уменьшится, а численность населения и количество агломераций с населением от 0,5 до 1,0 млн.чел. стабилизируется. Численность населения и количество агломераций с населением от 0,1 до 0,5 млн.чел. увеличится, прежде всего за счет новых агломераций, возглавляемых формируемыми многофункциональными подцентрами региональных систем расселения. Численность населения в



урбанизированных регионах стабилизируется. Помимо этого, увеличится количество городов – многофункциональных подцентров межрегиональных систем расселения, играющих также роль «контрмагнитов» городов и агломераций-миллионеров.

Реализация еще одной - *сетевой кластерной модели расселения* - может быть направлена на решение трех основных задач, включая: максимизацию «надагломерационных» социально-экономических эффектов, достигаемых путем всесторонней пространственной интеграции соседних агломераций; формирование на всей территории России 10-15 компактных ареалов межрегиональной интеграции с экономическим потенциалом, сопоставимым с потенциалом отдельных государств и «еврорегионов» Центральной и Западной Европы; преодоление разрывов в уровнях социально-экономического развития урбанизированных и неурбанизированных территорий.



**Рисунок 5. Сетевая кластерная модель расселения (вариант, 2030 год)**

В рамках указанной модели пространственную основу системы расселения на территории Российской Федерации будут образовывать «сетевые кластеры» – урбанизированные регионы или группы менее компактно расположенных агломераций, объединенные развитой сетью «вертикальных» и «горизонтальных» коммуникаций и сервисов, обеспечивающих в границах такого сетевого кластера единство рынков капитала, инвестиций, недвижимости, труда, товарных и информационных потоков, бюджетных, налоговых и тарифных механизмов. В состав сетевых кластеров полностью или частично могут входить территории двух и более субъектов Российской Федерации. Каждый сетевой кластер может стать основой образования макрорегиона (или центрального ядра макрорегиона).

Указанные сетевые кластеры и соединяющие их транспортно-коммуникационные системы могут образовать новый тип пространственного каркаса системы расселения на территории Российской Федерации, а не вошедшие в состав сетевых кластеров урбанизированные и неурбанизированные территории получают при этом устойчивые транспортно-коммуникационные связи с сетевыми кластерами.

Реализация указанной сетевой кластерной модели предположительно будет иметь следующие результирующие характеристики:

площадь территории сетевых кластеров составит 2-2,5 млн. кв. км (12-15% всей территории России, 30-35% территории основной полосы расселения), в том числе, площадь территории агломераций - до 1,0 млн. кв. км., неурбанизированных территорий – 1,0-1,5 млн. кв. км.;

численность населения сетевых кластеров может достичь 100 млн. чел., в том числе в агломерациях – до 75 млн. чел.; численность населения агломераций предположительно увеличится (90-95 млн. чел.), однако, их структура радикально трансформируется за счет стабилизации численности населения Московской агломерации в пределах 16-18 млн. чел., сохранения численности населения всех агломераций-миллионеров на современном уровне (25-30 млн. чел.), а также роста численности населения агломераций с населением менее 1 млн. чел. (достигнет 65 млн. чел.) при увеличении количества таких агломераций в полтора раза - до 150-160, прежде всего в результате образования в сетевых кластерах новых агломераций преимущественно с населением до 250 тыс. чел.;

численность населения на неурбанизированных территориях составит 50-55 млн. чел., в том числе – на таких территориях в составах сетевых кластеров - до 25 млн. чел.

Таким образом, как показывает сравнительная оценка альтернативных моделей:

поляризованная полицентрическая модель ориентирована на достижение стратегических идей пространственного развития, требующих укрепления и развития точечных и линейных элементов пространственного каркаса системы расселения самого высокого (шестого, общероссийского) иерархического уровня, но в то же время, чревата непредсказуемыми последствиями деградации, депопуляции и «опустынивания» более 95% исторически заселенной, обустроенной и хозяйственно освоенной территории России;

равномерно-иерархическая модель ориентирована на достижение стратегических целей пространственного развития, направленных на преодоление территориальных разрывов в развитии экономики и качестве жизни населения, на капитализацию локальных ресурсов развития неурбанизированных территорий, но, в то же время – может снизить агломерационные эффекты, оказывая тормозящее воздействие на развитие высокотехнологичных секторов экономики;

сетевая кластерная модель может обеспечить создание новых пространственных структур, цементирующих единое экономическое и

культурное пространство России и формирующих компактные межрегиональные ареалы интегрированных секторов «новой» и «традиционной» экономики, стимулирующих развитие внутреннего рынка и конкурентоспособность национальной экономики, а также дающих новый импульс развитию неурбанизированных территорий, но, в то же время, потребует «прорыва» в развитии инфраструктур сетевых кластеров и соответствующих радикальных (и дорогостоящих) решений в области инвестиционных приоритетов государства и общества.

Следовательно, использование в качестве целевой модели только одной из альтернативных моделей вряд ли продуктивно, поскольку каждая из них, способствуя достижению одной группы стратегических целей совершенствования системы расселения, в то же время сдерживает достижение другой группы целей и (или) влечет за собой неприемлемые потери, нереалистичные объемы затрат национальных ресурсов.

При формировании целевой модели совершенствования системы расселения на территории Российской Федерации целесообразно обеспечить ее соответствие всему комплексу приоритетов, целей и задач, определяемых Стратегией национальной безопасности, Стратегией-2030, Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации, используя синтез, рациональное сочетание преимуществ разных моделей с учетом территориальных условий расселения и территориально дифференцированных приоритетов стратегического развития Российской Федерации.

Реализация целевой модели должна осуществляться по следующим приоритетным направлениям совершенствования системы расселения, обеспечивающим ее устойчивое развитие на территории Российской Федерации:

*формирование сетевых кластеров* - «надагломерационных» пространственных структур, объединяющих компактные группы (созвездия) агломераций в урбанизированные регионы, с использованием опыта стран Европейского Союза, США, Китая по их формированию как сетевых многоядерных территориальных структур, в которых социально-экономические агломерационные эффекты умножаются на межагломерационные эффекты пространственной интеграции и взаимодействия отдельных агломераций. Потенциально сетевые кластеры, объединяющие от 5-10 до 20 и более агломераций могут образовать 10-15 относительно компактных макрорегионов с суммарным демографическим потенциалом в 75-85 млн. чел. и экономическим потенциалом, существенно превышающим суммарный потенциал входящих в их состав муниципальных образований, агломераций и регионов. В результате формирования сетевых кластеров пространственная структура территории России трансформируется в устойчивую многоядерную систему, в которой каждый сетевой кластер станет генератором новой диверсифицированной экономики, сопоставимой по масштабам и структуре с экономикой отдельных стран Европы;

*развитие агломераций* - совершенствование их пространственного размещения, сбалансированное развитие их разных категорий по численности населения, что предполагает создание условий и механизмов стабилизации численности населения Московской агломерации (на современном уровне – 16-18 млн.чел.), увеличение численности населения агломераций-миллионеров (в пределах до 30 млн.чел.) преимущественно за счет увеличения их количества (с нынешних 17 до 20-22), увеличения численности населения агломераций с населением менее 1,0 млн.чел. (до 45 млн. чел.) при прекращении процессов депопуляции существующих агломераций и увеличении количества агломераций этой категории (до 110-120) преимущественно за счет формирования новых агломераций с населением до 250 тыс. чел. Важно обеспечить интеграцию примерно 70-80 агломераций с суммарным населением до 70 млн. чел в наагломерационные пространственные образования – «сетевые кластеры». Повышение роли отдельных агломераций в устойчивом развитии неурбанизированных территорий связано с концентрацией в агломерациях центральных сервисных функций для неурбанизированных территорий, обеспечением устойчивых и эффективных транспортных связей агломераций с соответствующими центрами систем расселения. Совершенствование пространственной организации агломераций предполагает придание им статуса единого объекта стратегического и территориального планирования и единого объекта государственной статистики, а также путем формирования в агломерациях интегрированных межмуниципальных и межрегиональных систем транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур и обеспечения эффективной транспортной доступности центра агломерации в пределах 1,5-2,0 часов. Следует особое внимание обратить на сбалансированное развитие центра и внешней зоны агломераций – центров трудового тяготения, массовых и специализированных сервисных функций, обеспечение эффективной транспортной доступности таких центров и на формирование в агломерациях единых природно-ландшафтных систем и туристско-рекреационных сервисов, а также на обеспечение ландшафтного многообразия и многообразия типов и форм градостроительной среды – от высокоурбанизированной в центре до усадебной, в том числе сельского типа, во внешней зоне. Предстоит обеспечить также формирование в агломерациях единого рынка капитала, инвестиций, недвижимости, труда и услуг, унифицированной системы бюджетных, налоговых, тарифных и кредитно-финансовых механизмов;

*развитие неурбанизированных территорий*, в результате которого численность населения таких территорий составит 55-60 млн. чел. (в том числе на территориях сетевых кластеров – до 20 млн. чел.), а на основе приоритетного использования равномерно-иерархической модели в пределах сложившихся территорий указанного типа получит развитие сеть центров внутрирегиональных систем расселения (поселений, муниципальных районов, межрайонных) и межселенных инфраструктур сельских территорий;

*формирование устойчивых систем расселения в зонах очагового расселения вне основной полосы расселения, в том числе, развитие преимущественно в пределах основной полосы расселения «опорных центров», а вне ее - «базовых центров» и специализированных подцентров (формируемых на базе центров развития добывающих отраслей, транспортно-логистических центров и др.) систем расселения северных территорий, а также современных эффективных типов стационарных и нестационарных населенных пунктов с непостоянным режимом проживания и мультимодельных транспортных систем, обеспечивающих устойчивые транспортные связи в системах расселения северных территорий;*

*формирование устойчивых систем расселения в приграничных регионах основной полосы расселения с использованием равномерно-иерархической модели;*

*устойчивое развитие сельских территорий, сельской поселенческой сети и сельских населенных пунктов, в том числе: развитие сети центров и инфраструктур систем расселения сельских поселений; интеграция систем расселения сельских поселений в системы расселения муниципальных районов, в межрайонные системы расселения; модернизация и (или) перепрофилирование экономической базы сельских поселений и сельских населенных пунктов (экопоселения, туристско-рекреационные поселения, сервисные населенные пункты, сезонно-обитаемые населенные пункты, центры контроля режимов охраны особоохраняемых территорий и другие);*

*развитие городов на основе следующих принципов:*

*сохранение и преумножение их типологического многообразия – как необходимого условия диверсификации экономики и учета территориальных природно-географических, социально-экономических, демографических и иных особенностей России;*

*сбалансированное и пропорциональное развитие сети городов разной величины и функциональной специализации – как необходимое условие устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, регионов, макрорегионов и в целом Российской Федерации;*

*интеграция городов в системы расселения на основе обеспечения устойчивых и эффективных межгородских транспортно-коммуникационных связей – как необходимое условие развития местных, региональных, межрегиональных и общероссийского рынков товаров, услуг, трудовых ресурсов и недвижимости, обеспечения территориальной доступности для населения жизненно важных и социально значимых благ и выбора мест жительства, работы и отдыха;*

*создание в городах безопасной, социально комфортной и инвестиционно привлекательной градостроительной среды – как необходимого условия повышения качества жизни, создания благоприятного предпринимательского климата и капитализации городских территорий.*

*В соответствии с указанными принципами в прогнозный период предстоит обеспечить сбалансированное и пропорциональное развитие:*

сети городов, представляющих собой многофункциональные центры (подцентры) внутрирегиональных, региональных и межрегиональных систем расселения, а также городов – опорных и базовых центров систем расселения в зонах очагового расселения;

сети городов и поселков – специализированных подцентров систем расселения, к числу которых относятся монопрофильные города и поселки (промышленности, транспортно-логистические, науки, туристско-рекреационные, ЗАТО и другие), путем создания условий для регенерации депрессивных моногородов на основе их интеграции в системы расселения, развития сервисных функций, модернизации и (или) изменения специализации объектов градообразующей базы, а также (при необходимости и целесообразности) перевода таких городов и поселков в режим непостоянного проживания на определенный срок, установленный трудовым контрактом; сохранения, воссоздания и устойчивого развития исторических поселений и других городов и поселков, обладающих признаками ценного культурного наследия на основе их интеграции в системы расселения, в территориальные туристско-рекреационные кластеры и сети туристско-рекреационных маршрутов; формирования новых типов городов и поселков – иннограды, университетские кампусы, аэрополисы и др.

Сбалансированное и пропорциональное развитие сети городов России разных категорий численности населения предполагает также создание системы социально-экономических и социально-психологических механизмов стабилизации численности населения Москвы и Санкт-Петербурга и регулируемой (саморегулируемой) численности населения существующих городов-миллионеров и субмиллионеров, в том числе, механизма сбалансированной «ротации» населения названных городов. В этом же ряду стоят задачи преодоления процессов углубления разрыва в численности и динамике населения городов-региональных центров и остальной поселенческой сети регионов, недопущения роста численности населения регионального центра при депопуляции большей части остальных городов и поселков, создания условий и стимулов устойчивого развития малых и средних городов.

В рамках реализации Стратегии пространственного развития России должно быть предусмотрено осуществление «прорыва» в развитии транспортно-коммуникационной инфраструктуры систем расселения и транспортной связности городов, поскольку решающим условием устойчивого развития городов (прежде всего «нестоличных») выступает их экономически и социально-психологически комфортная транспортная доступность соответствующего центра системы расселения.

Высокого качества градостроительной среды, соответствующего стандартам развитых стран и лучшим отечественным и зарубежным практикам, возможно достичь за счет:

обеспечения безопасности градостроительной среды для жизни и здоровья человека и экологической безопасности, предотвращения рисков

возникновения в городах чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

модернизации и развития систем городской социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур;

комплексной функционально-планировочной, ландшафтной и архитектурно-пространственной организации и благоустройства территорий; эффективной эксплуатации и модернизации существующего строительного фонда;

комплексной реорганизации не отвечающих современным требованиям, неэффективно используемых территорий;

комплексного освоения свободных территорий в целях жилищного, общественно делового и производственного строительства, формировании системы озелененных территорий и общественных пространств;

сохранения и преумножения своеобразия и индивидуальности градостроительной среды – архитектуры, ландшафта, городского дизайна;

сохранения, восстановления, адаптации к использованию в современных социально-экономических условиях и интеграции в современную градостроительную среду объектов культурного наследия образцов градостроительства разных исторических периодов и исторически сформировавшихся городских ландшафтов;

усиления инновационной направленности градостроительных решений в области обеспечения безопасности градостроительной среды, новых форм функционально-планировочной и архитектурно-пространственной организации территорий, новых типов зданий и сооружений, экологически чистых (greencity) и энергоэффективных систем транспортной и коммунальной инфраструктур, инженерного и технологического оборудования и конструкций зданий и сооружений, создания интеллектуальных и информационных систем градостроительного планирования и городского хозяйства (smart-city).

В результате реализации принципов и приоритетов целевой модели может быть обеспечено достижение системой расселения на территории Российской Федерации состояния устойчивого, сбалансированного и динамичного функционирования и развития.

## **7.2 Пространственное измерение инновационной модернизации российской экономики**

В целях формирования Стратегии пространственного развития России должно быть радикально переосмыслено современное отношение к российскому пространству как к бремени для национальной экономики, как к ограничению экономического развития страны.<sup>17</sup> В современной экономике

---

<sup>17</sup> Многие зарубежные эксперты упрекают Россию за неумелое использование своих пространств и акцентируют внимание на «проклятии» для экономики страны ее заселенных сибирских и северных территорий, однако, за этими констатациями подспудно встает стремление найти для них нового собственника, подобно тому, как в 1990-е годы в России самые привлекательные по активам предприятия



обладание значительным пространством означает, в первую очередь, наличие возможностей и разнообразия, которые, в конечном счете, обеспечивают креативность экономической деятельности, в связи с чем пространство может и должно стать для России ресурсом и стимулом развития.

Обширные пространства страны стали катализатором ее развития в советскую эпоху, а в современной России тормозом и бременем экономического развития выступает не само пространство, а неоптимальное управление им, в силу которого страна недополучает от него и от пространственной организации производительных сил те экономические дивиденды, которые как большая федерация могла бы получать - в виде эффекта на разнообразии. Поскольку пространство недоиспользуется, то начинает восприниматься как бремя, а не как возможность, не как ресурс, не как важнейший актив экономического развития.

Радикальные экономические реформы 1990-х годов оказали негативное воздействие на пространственную организацию производительных сил страны, поскольку вместо единого пространственного народнохозяйственного комплекса советского времени возникла очень сильная фрагментация экономического пространства страны на фоне нарастания неравномерности развития отдельных его частей, возникновения обширной зоны новой экономической периферии (а иногда и депрессии). Рыночные силы саморазвития оказались работоспособными лишь на очень ограниченных, активно освоенных, с высокой плотностью, урбанизированных участках пространства центральной (европейской) России. Одновременно в обширных частях российского пространства в результате процессов разгосударствления и приватизации резкое сокращение государственного присутствия не сопровождалось возникновением сил рынка, в результате чего произошло заметное сжатие освоенного экономического пространства и ареалов размещения производительных сил<sup>18</sup>.

Другая проблема, унаследованная из 1990-х годов - колоссальные пространственные контрасты развития, когда основной вклад в национальный экономический рост вносят 8-10 регионов, при этом семь десятков других регионов не имеют внятной выраженной новой конкурентоспособной специализации.

Еще одна проблема современного пространственного развития экономики страны – это сильнейшая межрегиональная рассогласованность размещения производительных сил, отсутствие государственно-корпоративной увязки вопросов размещения. Упреки советского времени в «стихийности» размещения производства в странах развитого капитализма с полным правом могут быть отнесены к современной России – в то время как в развитых странах Европы размещение основных производительных сил

---

объявлялись банкротами только для того, чтобы обеспечить их приобретение за символическую стоимость новыми собственниками.

<sup>18</sup> Свидетельством этого процесса являются, в частности, сотни ликвидированных по стране промышленных поселков.



(объектов инфраструктуры, важнейших производственных предприятий и др.) происходит при активной роли государства.

Сохранение указанных тенденций сжатия и фрагментации пространства, рассогласованности размещения производительных сил в случае реализации инерционного сценария развития может привести к дальнейшему усилению центростремительных тенденций, разрастанию периферии страны на фоне обособления пространств отдельных регионов и макрорегионов и углубления контрастов между ними.

В качестве цели совершенствования размещения производительных сил страны Стратегия пространственного развития России должна определить эффективное использование ее пространства, обеспечивающее в результате реализацию всех составляющих его совокупного потенциала, устойчивый и сбалансированный экономический рост и развитие.

Пространство России должно укреплять национальную экономику, поэтому важно капитализировать активы пространства, обеспечив решение нескольких задач, в том числе:

*инновационной модернизации экономического пространства и перехода на новые принципы размещения производительных сил*, когда, исходя из особенностей российского пространства, будут найдены специфичные и рациональные инструменты управления, способствующие сокращению транзакционных издержек для успешного функционирования экономики знаний, превращению пространства в ее важнейший ресурс<sup>19</sup>;

*обеспечения системной целостности пространства размещения производительных сил*, недопущения его фрагментации, которая может стать следствием разной скорости и адаптированности разных частей пространства к инновационной модернизации национальной экономики. Важно, придавая необходимую динамику процессам инновационной модернизации, обеспечить целостность экономического пространства страны, найдя одновременно новые скрепы в виде инфраструктурных объектов, мобильности трудовых ресурсов и др., поскольку всякая фрагментация и обособление участков пространства будут неизбежно приводить к его обесценению, девальвации его ценности как актива (снижению капитализации);

*сокращения областей разросшейся экономической периферии и сглаживания наиболее острых межрегиональных контрастов внутреннего развития* (центро-периферийных контрастов), а в условиях открытости России внешнему миру – также резких контрастов на границах российского пространства, характерных для экономических потенциалов приграничных российских территорий и сопредельных территорий других стран.

Основные развилки перспективной организации размещения производительных сил России и, шире, пространственной организации национальной экономики находятся между полюсами используемой

---

<sup>19</sup> Что отчетливо наблюдается при использовании таких форм организации пространства, как, например, калифорнийская Силиконовая или уральская «Титановая» долины.

иерархической, центрo-периферийной модели, которая сегодня доминирует в обустройстве российского пространства, и сетевой, полицентричной, самоорганизационной модели, которая существует пока в очень ограниченных масштабах пространственного устройства России. В вопросах их сочетания в перспективе можно выделить управленческий и собственно экономический аспект.

Так, в управленческом плане целесообразно стремиться к согласованному сосуществованию центрo-периферийной и сетевой моделей организации российского пространства. Указанная схема постепенно формируется в последние годы, но не обрела пока необходимой отчетливости и должна быть укреплена: федеральный, региональный и муниципальный уровни управления, которые почти всегда развиваются по центрo-периферийному алгоритму, целесообразно дополнять «промежуточными» сетевыми (полицентричными) уровнями - федеральных, региональных и муниципальных округов, в том числе, с использованием различных проектных форм управления и развития пространства, которые опираются в большей степени на горизонтальную, а не вертикальную коммуникацию и координацию, что позволит центрo-периферийной и сетевой моделям управления использоваться не в качестве альтернативных, а взаимно дополняя друг друга на разных уровнях управления.

В экономическом аспекте также не следует противопоставлять центрo-периферийную и сетевую модели, поскольку их рациональное сосуществование в российском пространстве задается закономерностями современного общественного разделения труда, где сочетаются элементы традиционного индустриального, массового производства крупных предприятий, а также элементы более поискового, креативного производства, в основном приуроченного к малому и среднему бизнесу и потому, менее централизованного. В привязке к пространственному размещению производительных сил это означает, что старые промышленные районы, организованные по центрo-периферийному типу (как филиалы головных компаний), сочетаются с новыми промышленными районами, организованными уже по сетевому принципу взаимодействия.

Доминирующую сегодня в России центрo-периферийную модель организации пространства и производительных сил важно дополнить арсеналом других инструментов, обеспечив разнообразие применяемых форм. Важно при этом не обеспечить переход с одной модели организации производительных сил на другую, а создать модель, которая была бы максимально разнообразна по элементам, включала элементы разных моделей и потому обладала бы большей эффективностью и устойчивостью. В зависимости от условий может быть оправданно применение той или другой модели.

Аналогичный гибкий подход должен учитываться и при оценке различных территориально-локализованных факторов, определяющих целесообразность размещения тех или иных производств на различных территориях.

С точки зрения теории размещения производительных сил, главной особенностью современного периода является сосуществование «старых» (индустриальных) и «новых» (постиндустриальных) факторов размещения, их взаимодействие друг с другом в российском пространстве. На наличие классических факторов размещения, включающих в себя сырьевые, трудоресурсные, сбытовые, транспортные, энергетические факторы, по-прежнему, ориентируется и будет ориентироваться размещение традиционных отраслей промышленности и видов экономической деятельности индустриальной эпохи. В то же время, размещение производств новых видов промышленности (например, основанных на биотехнологиях), электронной промышленности, наукоемких деловых услуг и др. видов деятельности ориентировано в своем размещении на новые факторы, связанные с инновациями, перетоками знания, предпринимательской энергией, венчурным капиталом, квалификацией кадров.

Для новых интеллектуальных видов экономической деятельности ключевую роль при размещении играют факторы доступности, близости не природных ресурсов, не энергии, не рынков сбыта, а факторы близости к источникам нового знания. Помимо этого, следует также отметить повсеместную тенденцию к усилению роли новых «мягких» региональных факторов размещения в виде качества жизни, экологии, качества местных институтов, государственной политики, которые в перспективе будут играть все большую роль при принятии решения о месте дислокации как глобальных компаний, так и малых и средних фирм.

В прогнозный период по ключевым факторам размещения (традиционным и новым) будет углубляться различие не только между старыми и новыми видами экономической деятельности и отраслями, но также и между разными видами деятельности внутри одной отрасли, например, в автомобильной промышленности: самые творческие виды деятельности и компетенции (например, промышленный дизайн) могут полностью или частично сохраняться по месту расположения штаб-квартиры глобальной компании, а все рутинные процедуры (изготовление комплектующих, сборочные производства) будут выноситься в результате производственного аутсорсинга в места более низких производственных затрат и/или крупных новых рынков сбыта.

Результатом совместного действия индустриальных и новых (креативных, инновационных) факторов размещения станет укрепление (усиление) центрo-периферийной модели в организации российского экономического пространства. В России как в крупной федерации, с обширной периферией, с недостаточным числом мощных городских агломераций, повышение значимости новых факторов размещения (как и их исходного генератора постиндустриального уклада в общественных отношениях и общественном разделении труда) будет происходить не сразу, а в течение нескольких десятилетий, при этом, на основной территории страны с ее обширной периферией еще длительное время будут сохраняться

постепенно преобразуемые общественное и географическое разделение труда позднеиндустриального времени.<sup>20</sup>

Определяя в СПР необходимость решения задачи модернизации пространственной организации производительных сил России – экономики крупной по пространствам и средней по размеру, недостаточной плотности и агломерированности, предстоит учитывать, что при наличии общих инновационных трендов, указанная инновационная модернизация неизбежно будет реализовываться со значительной спецификой и с разной скоростью на разных участках и уровнях российского пространства.

Так, для высокоплотной среды крупных столичных агломераций безусловно будет характерно проявление постиндустриальных закономерностей размещения, которые выразятся в повышении роли творческих индустрий, креативного класса, знания, в размещении новых экономических активов в городах-миллионниках и их ближайших пригородах.

В старопромышленных районах и монопрофильных городах России размещение производительных сил будет характеризоваться существенной зависимостью от «прошлого пути» и на протяжении одного-двух будущих десятилетий может рассматриваться как ответ на вызов реструктуризации прошлого индустриального наследия.

Для индустриально-аграрных и аграрных территорий, зон опережающего (пионерного) развития размещение производительных сил будет реализовываться, по сути, в виде «новой индустриализации», характерными проявлениями которой станут формирование новых промышленных районов в ранее неиндустриальных территориях – аграрных районах (в регионах с преимущественно сельскохозяйственной специализацией), на арктическом шельфе и др.

Пространственное измерение инновационной модернизации экономики России будет иметь различные проявления на разных уровнях российского пространства: на федеральном уровне ярче всего проявятся процессы агломерирования и формирования новых транзитных транспортных коридоров - узлов и трасс новой инновационной эпохи; на региональном уровне отчетливее станут видны компактные кластеры новых и старых видов экономической деятельности, приходящие на смену прежним, более экстенсивно размещенным, территориально-производственным комплексам; на местном, муниципальном, уровне сформируются новые промышленные районы, возникающие в местах новой экономической активности на суше и на шельфе.

Совершенствование размещения производительных сил в перспективе в большей степени должно быть связано с такими формами размещения,

---

20 О длительности переходного периода свидетельствует и опыт другой северной федерации – Канады, где также процессы деконцентрации промышленности, выноса индустриальных предприятий из столичных агломераций в пригородные зоны, формирование новых интеллектуальных территорий происходило медленнее, чем в более компактных странах Европейского Союза или более южных Соединенных Штатах Америки.

которые содействуют, облегчают, обеспечивают накопление человеческого капитала, способны наладить взаимодействие корпораций, малых и средних фирм, домохозяйств друг с другом, обеспечив коллективное обучение участников производственного процесса друг у друга, помогая им получить доступ к новым знаниям, что следует рассматривать в качестве одновременно и сверхзадачи и критерия успеха размещения производительных сил в новой постиндустриальной эпохе.

*На федеральном уровне* российского пространства инновационная модернизация экономики должна проявиться, прежде всего, в процессах формирования крупных центров городских агломераций (метрополитенских ареалов, урбанизированных регионов) России и мощных транзитных транспортных коридоров, которые призваны связать эту центральную и периферийную Россию.

Указанные процессы, получившие распространение во всем мире и отражающие повсеместное повышение экономической роли глобальных городов, городов-регионов, с обширной пригородной территорией в зоне их влияния, в России начали проявляться с 1990-х годов. Тогда в условиях радикальной экономической реформы в силу значительной диверсифицированности и гибкости своей экономики городские агломерации оказались существенно более устойчивыми, комфортными и потому привлекательными для энергичных и талантливых трудовых мигрантов из периферийных районов России и стран СНГ. В отличие от ранее престижных индустриальных центров крупные городские агломерации страны в последние 25 лет, как правило, наращивали численность своего населения.

Агломерационный эффект проявляется в тех импульсах развития, которые агломерации передают соседним территориям, расположенным в радиусе часовой-полуторачасовой транспортной доступности от них, поэтому при размещении производительных сил в перспективе следует исходить из того, что именно транспортная доступность до крупного города-центра является значимым фактором размещения для многих видов промышленной, сервисной, аграрной деятельности. При этом ареал влияния городов-центров на размещение производительных сил может быть существенно расширен за счет высокоскоростного железнодорожного сообщения. Мобильные факторы производства (население, материальные активы) во все возрастающей степени будут концентрироваться вокруг крупных городских центров, превращая в новое привлекательное место для размещения производств также их периферию, расположенную в зоне полуторачасовой доступности крупных столичных агломераций, задействуя резервы их свободных площадей не только для размещения торговых и складских объектов крупных розничных сетей, но и для размещения производств, филиалов глобальных промышленных компаний и др.

Склонность к размещению в крупных городских агломерациях, безусловно, будет выше в тех отраслях и видах экономической деятельности, в которых новое знание играет большую роль, где важно приближение к его источникам - к объектам инновационной инфраструктуры в виде

университетов, исследовательских центров и др. Ориентируясь на указанные факторы, будет осуществляться размещение высокотехнологичных «молодых» отраслей (типа биотехнологий, геной инженерии), где конкурентоспособность напрямую зависит от скорости вывода на рынок новых товарных групп, серий, выпусков продукции и т.д. Однако по мере «старения» той или иной отрасли, степень их концентрации будет снижаться (ввиду снижения доли неявного знания в формировании конкурентоспособности), определяя более дисперсный характер размещения. Так, максимально концентрированными в размещении в пространстве будут, например, высокотехнологичные отрасли электронной и биотехнологической промышленности, которые опираются на нематериальные активы нового знания, новых технических решений, а традиционные промышленные отрасли легкой и пищевой промышленности будут размещаться существенно более дисперсно.

Максимально рельефно роль городских агломераций как генераторов сдвигов в размещении производительных сил будет проявляться в разреженном, низкоплотностном пространстве (т.е. в азиатской части страны мощнее, чем в европейской, на севере, мощнее, чем на юге), что выразится, прежде всего, в более сильных периферийно-центральных миграциях квалифицированных кадров в северной и восточной частях страны. Это обстоятельство предстоит учитывать при разработке СПР, в том числе при увязке фактора растущей мобильности населения с перспективами формирования и реализации нового трудового баланса между различными частями (территориями) страны. При увязке мобильности населения и пространственной организации экономики предстоит также учитывать, что мобильность трудовых ресурсов очень сильно дифференцирована в зависимости от квалификации кадров (самые квалифицированные кадры являются самыми мобильными), что чем более уникальны конкретные компетенции, тем более проектно-ориентированными (т.е. ориентированными на конкретный проект, стройку и т.д.) будут миграции их носителей, что по мере повышения степени открытости экономики России, ее возрастающей включенности в глобальные рынки труда, будут расти риски возможного оттока кадров за рубеж (в ЕС, США, другие страны). Указанные обстоятельства предстоит учитывать, поскольку они накладывают серьезные ограничения на формирование трудового баланса между различными частями страны на перспективу.

Другими структурными элементами нового пространства России, которые, наряду с агломерациями, сформируют территориальный каркас национальной инновационной системы в перспективе, призваны стать федеральные исследовательские университеты, федеральные исследовательские центры, наукограды России и другие объекты инновационной инфраструктуры федерального значения. Постепенно будут складываться совсем новые, не характерные для индустриальной экономики, связи таких объектов с местным бизнес-сообществом в процессе разработки

новых технологий, новых товарных групп и новых производственных бизнес-процессов.

Еще одной формой реализации инновационной модернизации экономики России призваны стать национальные технологические платформы, важность развития которых продиктована потребностью в эффективных интеграционных и коммуникационных площадках взаимодействия науки и производства, на основе которых может осуществляться расширение научно-производственной кооперации, расширение спектра возможных направлений технологической модернизации экономики страны и повышение ее конкурентоспособности за счет развития научно-производственных партнерств, нацеленных на формирование «центров превосходства» в высокотехнологичных видах экономической деятельности.

Уже сегодня в качестве основных приоритетных направлений создаваемых технологических платформ выступают авиакосмические, ядерные и радиационные, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, медицинские и биотехнологии, технологии металлургии и создания новых материалов, новые технологии энергетики, транспорта, добычи природных ресурсов и нефтепереработки, электроэнергетики и машиностроения, сельского хозяйства и пищевой промышленности, экологического развития. Особенностью современной пространственной организации размещения технологических платформ в России является их концентрация в Московском регионе: из 35 созданных в настоящее время технологических платформ 26 расположены в г. Москве, еще 4 - в Московской области, всего 2 - в Санкт-Петербурге и по одной – в Томской и Воронежской областях, в Красноярском крае и Республике Татарстан. Таким образом, в пределах одного субъекта Российской Федерации расположено 3/4 всех технологических платформ, в то время как, например, в Южном, Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах технологические платформы отсутствуют.

Несмотря на то, что национальные технологические платформы представляют собой коммуникационный инструмент (в принципе, экстерриториальный), с целью повышения их роли в реализации инновационной модернизации экономики страны целесообразно в прогнозный период, обеспечить их размещение в различных регионах, которые обладают высоким уровнем концентрации субъектов научно-инновационной деятельности, где имеется существенные заделы для развития высокотехнологичных производств и проведения научных исследований (включая наличие в регионах инновационных территориальных и промышленных кластеров).

С точки зрения пространственного размещения национальных технологических платформ принципиальное значение будут иметь стратегические развилки, связанные с выбором принципов их формирования. В случае сохранения в прогнозный период сложившейся в Российской Федерации практики, технологические платформы будут в основном

создаваться по инициативе «сверху», обеспечивая при этом ведущую роль научных организаций и вузов при их создании и функционировании. Роль бизнеса в их создании будет оставаться достаточно скромной, в результате чего технологические платформы продолжат в основном концентрироваться в непосредственной близости от ведущих научно-образовательных учреждений страны, что сохранит характер их сегодняшнего территориального размещения.

Между тем, решение задач новой индустриализации предполагает создание возможностей для формирования технологических платформ также по инициативе «снизу», т.е. преимущественно по инициативе крупного бизнеса, промышленных ассоциаций. Особенностью перспективного развития технологических платформ могла бы стать также их возможная интернационализация за счет привлечения участников из других стран. В рамках данного сценария деятельность технологических платформ будет в большей степени ориентироваться на бизнес и реализацию новой промышленной политики, инновационные территориальные и промышленные кластеры, способствуя повышению уровня взаимодействия их участников. Это может привести к формированию новых международных платформ, расширению существующих российских, показавших свою эффективность, за счет включения партнеров из стран СНГ и дальнего зарубежья, а также включению отечественных промышленных предприятий в международные цепочки добавленной стоимости.

Возможная переориентация деятельности технологических платформ на интересы бизнеса позволит обеспечить большую вовлеченность регионов в процесс инновационной модернизации, объединить усилия бизнеса, науки и государства для реализации приоритетных направлений научно-технологического развития и отраслевых приоритетов промышленной и научно-технологической политики страны и регионов.

В качестве неотъемлемых компонентов инновационной инфраструктуры страны в перспективе будут выступать также транзитные транспортные коридоры национального значения, объединяющие в себе крупные мультимодальные центры и высокоскоростные трассы. В перспективе современное представление об указанных объектах как об элементах исключительно транспортной инфраструктуры расширится, поскольку, их важная роль в инновационной модернизации экономики страны (обеспечение мобильности талантов, интенсификация перетоков знания, связь инновационных центров и отстающей периферии и др.) позволит им перерасти прежнюю «транспортную» роль – они трансформируются в опорные хабы и трассы национальной коммуникационной сети.

*На региональном уровне* инновационная модернизация российской экономики, прежде всего, будет проявляться в формировании кластеров (биомедицинских, логистических, электронных, фармацевтических и др.), которое будет увязываться с региональным инновационным процессом, поскольку кластеры предполагают локализованное (территориально



концентрированное) размещение интенсивно сотрудничающих фирм и других участников кластерной кооперации, что позволяет им быстро перенимать передовой опыт друг у друга, на регулярной основе взаимодействовать с носителями уникального нового знания и компетенций и в конечном итоге - постоянно генерировать и внедрять новшества.

Максимальную склонность к размещению в форме кластеров (к кластеризации) на региональном уровне будут проявлять высоко- и среднетехнологичные виды экономической деятельности, такие как измерительное и исследовательское оборудование, образовательная и научно-исследовательская деятельность, информационные технологии, аэрокосмическая промышленность, биофармацевтические препараты, коммуникационное оборудование, финансовые услуги, издательская деятельность и полиграфия и др.

Создание условий для совместного размещения сотрудничающих хозяйствующих субъектов следует рассматривать в качестве эффективного инструмента государственной политики в сфере размещения производительных сил, обеспечивающего учет позитивных экстерналий перетоков знания и реализуемого в виде технопарков, бизнес-инкубаторов, особых экономических зон, в которых увязываются воедино процессы размещения, кластерная политика и инновационные императивы современной экономики.

*На локальном уровне* инновационная модернизация российской экономики будет проявляться в возникновении новых «низовых» экономических районов в виде участков пространства повышенной экономической концентрации - инновационных долин, технопарков, индустриальных парков, особых экономических зон и др. Указанные формы компактного, локализованного, концентрированного размещения позволят создать лучшие условия для процессов обучения фирм (и работников) друг у друга, перетоков знания, по сравнению с прежними, пространственно более дисперсными, более крупными формами.

Упомянутые в стратегических документах федеральных округов и многих стратегиях субъектов Российской Федерации различные новые компактные формы размещения производительных сил - особая экономическая зона, промышленный округ, интеллектуальная долина, техноэкополис, локальный полюс роста и др. - несмотря на разные названия, обладают сущностным единством. В прогнозный период размещение производительных сил будет происходить именно с использованием таких новых форм пространственной организации экономики, повсеместно и закономерно повышая значимость низовых (малых) экономических районов, динамичное развитие которых может стать основой формирования новой специализации, задать новый вектор развития всей экономики.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Среди новых промышленных районов различных типов, процесс формирования которых уже ясно проявляется, следует отметить: районы ресурсной специализации (например, нефтегазовый в Ненецком автономном округе и на шельфе Северного Ледовитого океана); районы, специализирующиеся в традиционных отраслях обрабатывающей промышленности (например, классический (маршаллианский)

В перспективе именно малым экономическим районам предстоит стать основными (ключевыми) пространственными ячейками, в которых может быть обеспечена увязка важнейших современных вопросов нового размещения производительных сил, новой территориальной организации российской экономики. Именно на таких площадках размером с местный рынок труда (городская агломерация, метрополитенский ареал и др.) может быть реализована возможность регулярной личной коммуникации и обменов знанием агентов местной экономики друг с другом, важная для выработки нового знания, формирования новых идей и компетенций.

Повышение значимости низового экономического района будет соответствовать масштабности процесса инновационной модернизации российской экономики, которая неизбежно будет осуществляться более локализованно в пространстве, чем происходил более «ареальный» процесс советской индустриализации. Уже в настоящее время пространственный разрез инновационных преобразований участков российской экономики виден в максимальной степени на микроуровне отдельных муниципальных образований, а в перспективе именно локальный уровень станет самым приоритетным местом развертывания инновационного процесса, который одновременно, при этом, будет развиваться с обязательным прицелом на мировую, глобальную практику и передовой опыт, что означает «глокальность» – локальность и одновременно глобальность измерения процесса инновационной модернизации экономики России.

Учитывая доминирующую роль частных инвесторов в рыночной экономике, на долю которых в настоящее время в России приходится около 80% всех инвестиций в основной капитал, участие государства в размещении производительных сил на перспективу предстоит осуществлять с использованием традиционного арсенала методов государственного регулирования экономики в рыночных условиях, включающих: гибкую налоговую политику на федеральном и региональном уровне, обеспечивающую привлекательные условия для осуществления инвестиционной и предпринимательской деятельности (в том числе, для привлечения филиалов иностранных компаний и прямых иностранных инвестиций); прямое государственное поощрение создания новых наукоемких производств (так называемых «младенческих» отраслей и видов экономической деятельности); инструментарий новой промышленной политики, сориентированной на более мощный учет факторов и качества конкретного пространства в размещении; директивные запреты на размещение определенных видов экономической деятельности на экологически чувствительных и геополитически важных территориях, а

---

ростовский промрайон обувной специализации малого и среднего бизнеса, калужско-боровский автотромышленный район, создаваемый по типу платформы для размещения филиалов крупных глобальных корпораций); районы, специализирующиеся на развитии высокотехнологичной промышленности (например, верхнесалдинский промрайон «Титановая долина» Свердловской области) и др.

также классический пакет мер господдержки осуществления крупных ресурсных и инфраструктурных мегапроектов в зонах пионерного освоения.

При обосновании пунктов локализации размещаемых объектов федерального значения с учетом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения и экологических требований, применительно к объектам инновационной/ предпринимательской инфраструктуры, которые будут создаваться в регионах России (в соответствии с государственными программами с использованием бюджетных средств), основными критериями размещения, которые должны приниматься во внимание, станут:

новизна специализации размещаемого объекта, т.е. принадлежность объекта к новой отрасли, новому виду экономической деятельности;

«пилотность» проекта, т.е. принципиальная возможность его последующего тиражирования (в том числе без привлечения средств федерального бюджета);

способность проекта генерировать не однократные, а системные, синергетические эффекты возрастающей отдачи за счет высокого мультипликатора и задействования сетевых связей;

готовность локальной среды принять новый объект, т.е. не просто инвестиционная привлекательность территории, а ее широко понимаемая восприимчивость к новым объектам;

возможность осуществления со-финансирования размещаемых федеральных объектов местными государственными или корпоративными структурами;

наличие инфраструктурно-обеспеченных площадок с подведенными коммуникациями;

недопущение при размещении новых федеральных объектов разрушительной конкуренции за кадры и другие дефицитные региональные ресурсы с уже существующими объектами;

недопущение ухудшения состояния природных комплексов, обеспечение экологической безопасности территории.

В качестве приоритетных направлений размещения производительных сил России на перспективу должны выступать:

размещение наукоемкой и новой (например, электронной и биотехнологической) промышленности в крупных городских агломерациях России;

формирование новых промышленных районов России вблизи крупнейших городских агломераций, где в новых технопарках будут размещаться новые объекты «старой» промышленности;

формирование новых интеллектуальных территорий в формате интеллектуальных долин, в виде новых наукоградов, особых экономических зон, технологических платформ и др., в которых в результате партнерства университетской и академической науки и бизнеса будут появляться фирмы и производства новой специализации;

стимулирование создания новой сельской промышленности путем создания объектов традиционных видов деятельности (например, пищевой промышленности, различных видов машиностроения и др.) в сельской местности Нечерноземья, в республиках Северного Кавказа и др.;

новое ресурсное освоения Арктики и Севера, формирование новых промышленных районов на суше и на шельфе;

размещение объектов «двойного» применения в приграничных с ЕС территориях России (транспортных, энергетических и других), решающих задачу хозяйственного обустройства «фасада» страны (Республика Крым, Калининградская область, другие приграничные территории на западе страны);

обустройство Дальнего Востока и Арктики России, основывающееся не только на принципах стационарного заселения, но и на использовании различных форм вахтового освоения, временного привлечения необходимых кадров на новые крупные проекты на этих территориях.

В целях реализации приоритетных направлений развития и размещения производительных сил в рамках Стратегии пространственного развития предстоит выполнить согласование и взаимную увязку стратегий отраслевого и корпоративного развития с планами развития территорий, разработав пространственные проекции стратегий развития отраслевых комплексов. В качестве исходной базы для согласований должна послужить система прогнозных расчетов и обоснований по развитию экономики в целом, ее отдельных отраслей, а также федеральных округов и субъектов Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

В рамках СПР должна быть обеспечена территориальная привязка реализации стратегических приоритетов экономического и социального развития страны с учетом выбора наиболее эффективных вариантов их ресурсного обеспечения, что позволит повысить эффективность общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, комплексного экономического и социального развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, за счет согласования на долгосрочную перспективу параметров развития приоритетных отраслей экономики в регионах с параметрами развития транспортной, энергетической, социальной и инновационной инфраструктуры, а также обеспеченности важнейшими материально-техническими, трудовыми, водными и земельными ресурсами.

В современных условиях размещение производительных сил должно обеспечивать:

достижение эффективных межрегиональных пропорций экономического развития страны и основных параметров развития в региональном разрезе отдельных секторов экономики, отраслевых комплексов, отраслей социальной сферы;

реализацию общенациональных приоритетов осуществления инновационной модернизации экономики страны и обеспечения лидерства России по прорывным направлениям научно-технологического развития за

счет повышения эффективности пространственной организации экономики (путем создания кластеров, особых экономических зон, территорий опережающего развития и др.), наиболее эффективного использования территориально-локализованных ресурсов при размещении производств передовых технологических укладов, обеспечивающих стратегическую конкурентоспособность Российской Федерации в глобальной экономике;

выбор пунктов локализации размещаемых объектов общенационального и межрегионального значения, исходя из эффективности реализации их проектов, с учетом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения, а также экологических требований;

комплексное, сбалансированное экономическое, социальное и экологическое развитие макрорегионов, субъектов Российской Федерации и отдельных территорий на основе последовательной диверсификации регионально-отраслевых структур, рационального использования экономического, кадрового и природно-ресурсного потенциалов;

повышение уровня экономического развития и усиления конкурентных позиций макрорегионов и субъектов Российской Федерации в целях обеспечения устойчивости их экономического роста и снижения уровня межрегиональной дифференциации социально-экономического развития страны;

использование наиболее эффективных механизмов реализации общенациональных стратегических приоритетов, включая привлечение частных инвесторов к решению задач инновационной модернизации экономики страны на всех уровнях управления.

При подготовке СПР должно быть обеспечено рациональное сочетание макроэкономического, отраслевого и территориального подходов, в своей совокупности обеспечивающих формирование интегральных вариантов развития хозяйственного комплекса и социальной сферы макрорегионов и субъектов Российской Федерации.

### **7.3. Перспективная организация основных коммуникационных пространственных систем**

В составе приоритетов пространственного развития России особое место занимает совершенствование перспективной организации основных коммуникационных пространственных систем России – транспортной, энергетической, информационной.

При определении целей, задач и механизмов совершенствования *транспортной инфраструктуры* России в прогнозный период ее особая роль, как ведущего компонента инфраструктурного каркаса пространственной организации экономики и системы расселения, должна быть увязана с глобальной миссией транспорта по удовлетворению текущих и формированию перспективных потребностей в перемещении грузов и пассажиров, в том числе за счет опережающего создания новых социально-хозяйственных связей, включая межрегиональные и международные связи.

В последние четверть века развитие транспортного комплекса определялось реалиями реализуемой «де факто» экспортно-сырьевой модели рыночной экономики, которые наложили глубокий отпечаток на структуру и объемы пространственных связей, размещение производительных сил и товарную структуру промышленного производства, когда общей тенденцией (особенно в первую половину указанного периода) стало сворачивание межрегиональных связей, возрастание экспорта энергоресурсов, минерального сырья и импорта основных видов потребительских товаров, машин и оборудования.

Современное состояние транспортной системы России характеризуется целым рядом особенностей, важных с точки зрения определения перспектив ее пространственного развития. В первую очередь, наблюдается значительная пространственная неоднородность по плотности (густоте) транспортных коммуникаций, при средних значениях соответствующих показателей<sup>22</sup>, в разы уступающих показателям не только Европы, но и практически всех развитых стран. По всем видам коммуникаций отмечается при этом выраженная тенденция понижения плотности с запада на восток и на севере по сравнению с югом. При этом разница в показателях между Центральным и Дальневосточным федеральными округами достигает десятков и даже сотен раз. Аналогичные закономерности прослеживаются относительно средневзвешенных расстояний перевозок тонны груза и средневзвешенных затрат на транспортировку тонны продукции в экспортно-импортных и межрегиональных связях, где разница (с учетом сезонности транспортной доступности) доходит до 30 раз. Указанные характеристики в сочетании с сильно дифференцированными показателями транспортной доступности территорий (отношение площади территории в зоне 100 – километровой доступности от всесезонной сети транспортных коммуникаций к общей площади региона) свидетельствуют о том, что современная сеть транспортной инфраструктуры радикально не удовлетворяет потребностям экономики и общества.

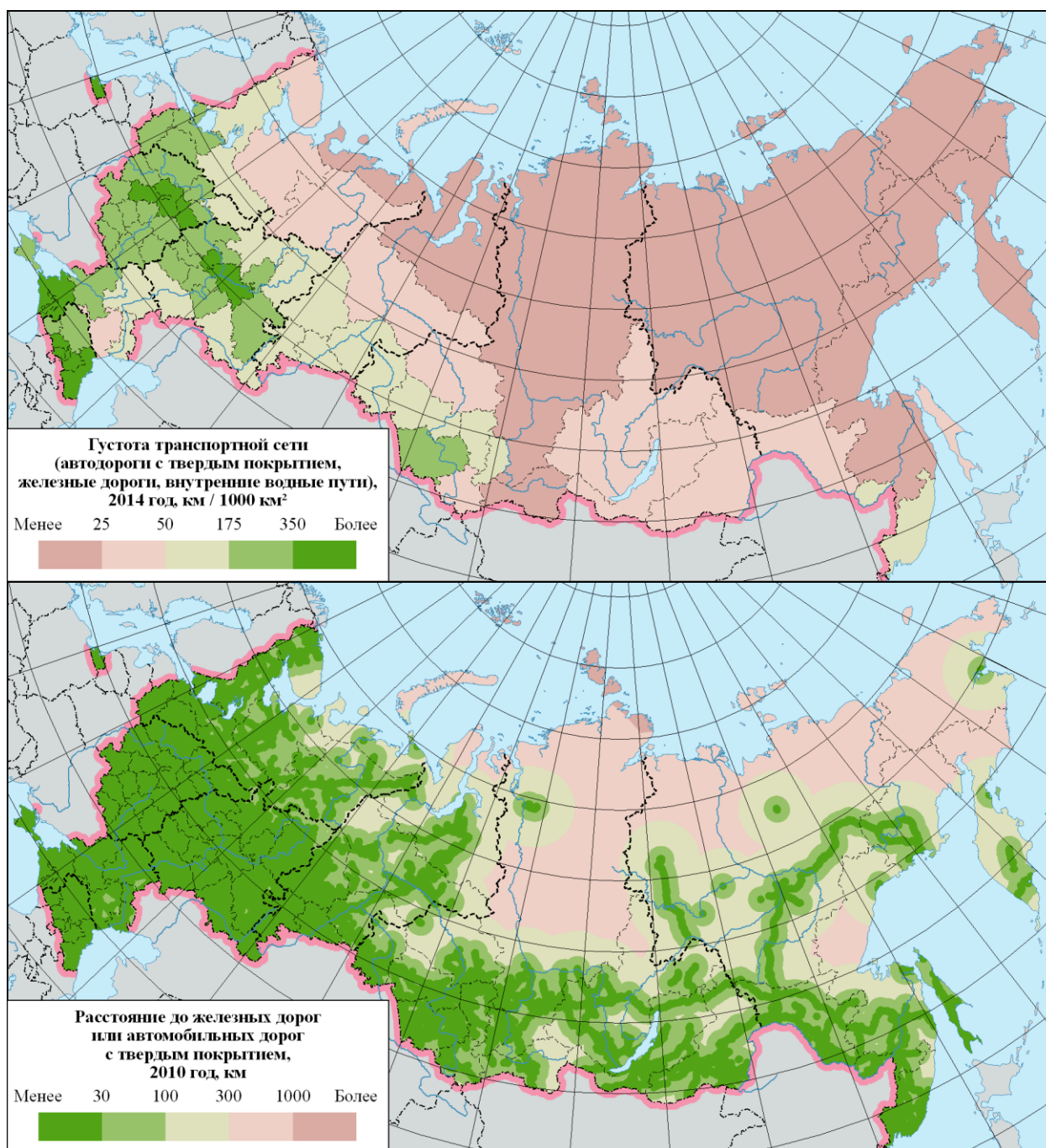
Транспортные сети страны в своей основе имеют выраженную радиальную структуру с центром в московской агломерации. Недостаток альтернативных межрегиональных маршрутов приводит к значительным экономическим и временным потерям.

Существующая система международных транспортных коридоров, проходящих по территории Российской Федерации, и их обустройство не позволяют в полной мере использовать отечественные транспортные коммуникации для обеспечения международных трансконтинентальных связей. Транзит через территорию Российской Федерации составляет менее 1

---

<sup>22</sup> Железнодорожная сеть: протяженность 85 тыс.км. общего пользования, 127,5 тыс.км. – всего; густота (км/1000км<sup>2</sup> территории) – 5,0 и 7,5 соответственно. Автодороги с твердым покрытием: протяженность – 624 тыс. км. общего пользования, 771 тыс.км. - всего; густота – 36,5 и 45,1. Внутренний водный транспорт: протяженность – 101,6 тыс. км. (в т.ч. с гарантированными габаритами 43,6 тыс.км.); густота – 5,9 (2,6). Трубопроводный транспорт: протяженность магистральных трубопроводов – 226 тыс. км., в т.ч. газ -163, нефть – 47, нефтепродукты – 16 тыс.км.; общая густота – 13,2.

% товарооборота между странами Европы и Азии (используется менее 5 % транзитного потенциала страны).



Опережение роста интенсивности движения на опорной транспортной сети по сравнению с увеличением ее протяженности и пропускной способности приводит к росту уровня аварийности. Тарифная и инвестиционная политика в области транспорта не стимулируют повышение мобильности населения и интенсификацию межрегиональных хозяйственных связей.

Базовые инвестиционные транспортные проекты с государственным участием реализуются в недостаточных объемах, со значительными задержками и отставанием по срокам и объемам финансирования, даже

утвержденным государственными программами, без необходимой увязки с общими стратегическими и программными документами по социально-экономическому развитию территорий, отраслей, крупных компаний и страны в целом. Для транспорта, транспортной инфраструктуры, где базовые проекты исключительно ресурсо-, в том числе, финансово-емкие, предполагают, чаще всего, прямое участие государства, оказывают долгосрочное влияние на характер и направления экономических и социальных связей и должны рассчитываться, как правило, на горизонт не менее 30-50 лет, соответствующие риски и цена ошибок особенно велики.

Выбор целей, постановка задач, формирование системы показателей и критериев обоснования принятия решений в сфере транспорта должны коррелировать с отраслевыми стратегиями, стратегиями развития регионов и инвестиционными стратегиями бизнеса, а также проверяться на наличие необходимого соответствия расчетным путем с использованием сценарного моделирования.

При конкретизации заявленной в Транспортной стратегии России на период до 2030 года цели «формирования единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры» в рамках СПР можно выделить следующие базовые составляющие:

- обеспечение территориальной целостности и транспортно-экономической связности страны;
- создание транспортно-инфраструктурной подосновы оптимизации систем расселения и размещения производительных сил;
- обеспечение конкурентоспособной интеграции в систему мировых хозяйственных связей через создание и развитие международных транспортных коридоров, минимизацию транспортных издержек участников международного товарообмена, эффективное использование транзитного потенциала территории;
- создание и эффективное функционирование транспортного каркаса систем обеспечения национальной безопасности и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;
- обеспечение мобильности населения;
- достижение и поддержание необходимого уровня транспортной доступности, обеспечивающего надежное функционирование поселений и хозяйственных объектов, а также возможности эффективного освоения и стратегически обоснованного развития новых территорий;
- обеспечение устойчивости, функциональной и сервисной адекватности, и снижение общественных затрат на реализацию транспортно-экономических связей.

В рамках ключевых приоритетов пространственного развития, устанавливаемых настоящей Концепцией, наряду с действующими стратегическими документами, дальнейшая конкретизация приоритетов



совершенствования транспортной инфраструктуры должна учитывать необходимость решения следующих задач.

1. Опережающего развития геополитически значимых территорий (Дальний Восток, Арктическая зона Российской Федерации, Крым), в целях реализации которых в прогнозный период потребуется:

создание транспортных артерий, соединяющих указанные выше территории с остальными регионами страны и мировой транспортной системой (развитие Восточного полигона (Трансиб, БАМ), соединение Сахалина с материком);

завершение Амуро-Якутской магистрали до соединения с Якутском и продолжение ее на Магадан (в более отдаленной перспективе – до Чукотки с ответвлением на Камчатку и с последующим соединением с североамериканской сетью железных дорог через Берингов пролив);

установление железнодорожной связи с республикой Тыва (Кызыл-Курагино), железнодорожного и автомобильного сообщения с Крымом через мост в Керченском проливе;

строительство скоростных международных автомагистралей (в т.ч. Шелковый путь, Меридиан);

развитие системы морских портов, подъездных коммуникаций, морских путей Дальнего Востока, Севера и Северо-Запада, включая создание обеспеченного современным сервисом и конкурентоспособного Северного морского пути;

развитие сети крупных международных аэропортов-хабов;

дальнейшее развитие сети трубопроводного транспорта, в том числе в рамках долгосрочных международных договоров;

планомерное создание опорной базовой всесезонной транспортной сети на указанных территориях в увязке со стратегическими проектами их комплексного освоения и развития;

активное создание и широкое использование новых видов транспорта, учитывающих российскую специфику (протяженность территории, бездорожье, экстремальные климатические условия).

2. Ускоренное развитие инфраструктурной сети и сервисных возможностей Международных транспортных коридоров в направлениях Восток-Запад и Север-Юг, с обеспечением мультимодальности перевозок и использованием возможностей всех видов транспорта в рамках принципов «от двери до двери» и «точно в срок».

3. Радикальное повышение трудовой, миграционной и социально-культурной мобильности населения за счет оптимизации тарифной политики, создания высокоскоростного железнодорожного сообщения, перехода к многополярной структуре основных инфраструктурных сетей, развития экономических видов транспорта, способных эффективно обслуживать разветвленную сеть небольших поселений, повсеместного внедрения современных сервисных стандартов.

4. Концентрация финансовых и других видов ресурсов на комплексных проектах, транспортная составляющая которых обеспечивает значительный

синергетический эффект для развития территорий и производственно-промышленных комплексов.

Ключевым элементом при определении перспектив развития транспортной системы в СПР, наряду с анализом ее текущего состояния и проблем, выполняемого на основе фактического транспортно-экономического баланса, должен стать сценарный прогноз транспортно-экономического баланса на период до 2030 года<sup>23</sup>, выполняемый на итерационной основе с учетом возможной реализации крупных транспортных инвестиционных проектов и анализа их влияния на общие и специфические целевые показатели СПР, с отработкой основных развилки и вариантов, предусматриваемых в составе общего макропрогноза развития регионов, макрорегионов и страны в целом, с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий.

Уникальная пространственная протяженность России, наряду с многообразием природно-климатических, социально-экономических, культурно-исторических условий формирования современной системы расселения и хозяйствования и крайней неоднородностью регионального развития определяют исключительную значимость ее транспортно-инфраструктурного обустройства, определяющего саму возможность существования страны, как целостного элемента мировой пространственной системы.

Основными целями функционирования и развития *энергетической инфраструктуры* России выступают надежное удовлетворение спроса населения и экономики на электроэнергию, выполнение роли одной из ключевых составляющих инфраструктурного каркаса страны, обеспечивающего ее единство и целостность.

В настоящее время единая энергосистема России (ЕЭС России), вырабатывающая около 1100 млрд кВтч в год, структурно и территориально поделена на ценовые рыночные (1-я - Европа и 2-я - Сибирь) и неценовые изолированные зоны (Дальний Восток, Крым и пр.), 7 объединенных энергосистем (ОЭС), в основном совпадающих с федеральными округами. В двух рыночных зонах, в свою очередь, выделена 21 «зона свободного перетока»<sup>24</sup>. Основой транспортной энергетической инфраструктуры является Единая национальная (общероссийская) электрическая сеть (ЕНЭС), включающая в себя систему магистральных линий электропередачи общей протяженностью около 140 тыс. км, объединяющих большинство регионов страны и обеспечивающей передачу более 500 млрд.квтч в год.

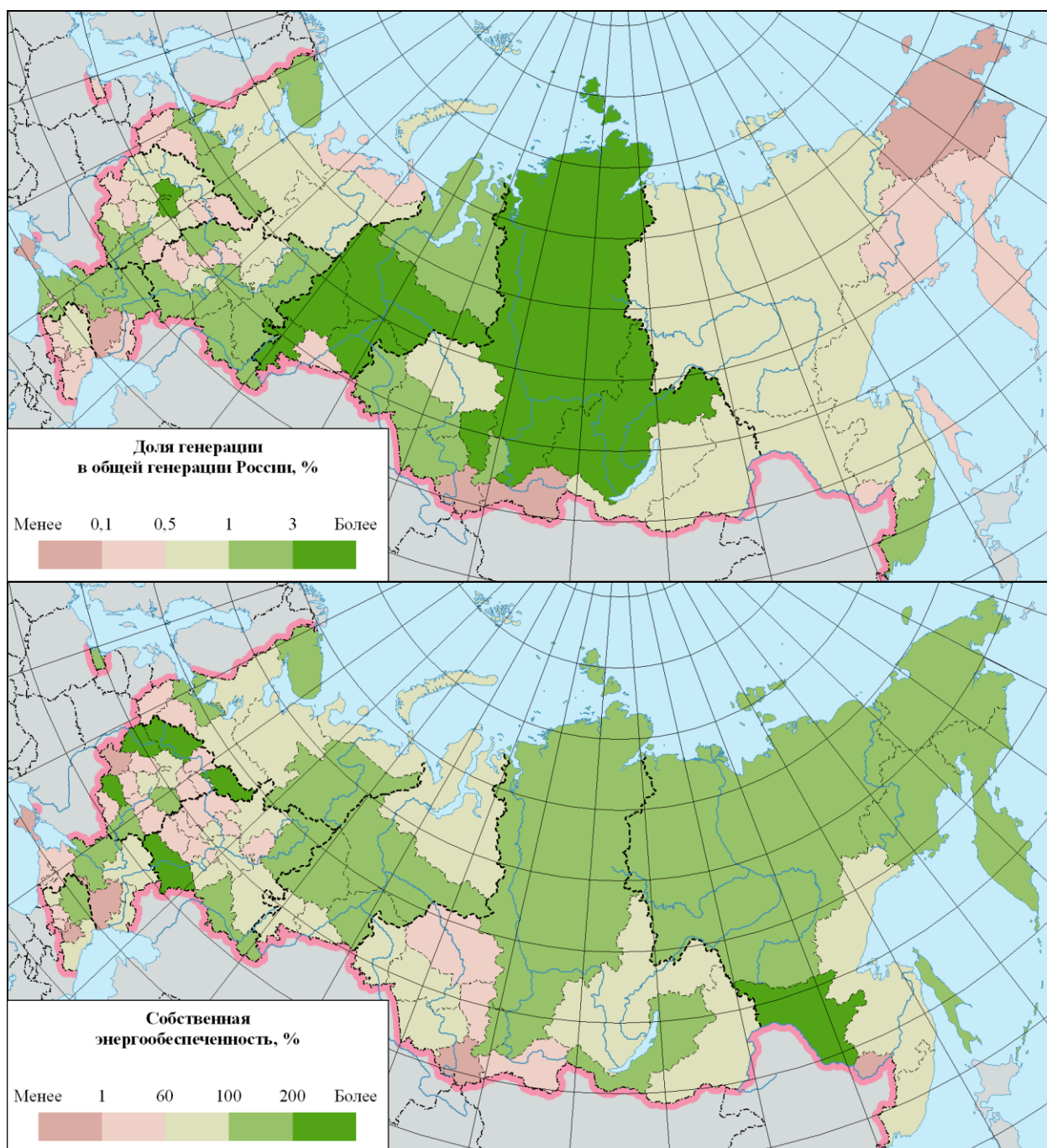
Для территории Российской Федерации характерны значительная пространственная неравномерность размещения потребителей электроэнергии, генерирующих мощностей и источников энергетических

---

<sup>23</sup> Это должно стать одним из принципиальных отличий СПР от схем территориального планирования в сфере транспорта.

<sup>24</sup> Зона свободного перетока электрической энергии (мощности) - зона в оптовом рынке электрической энергии (мощности), внутри которой в базовых условиях отсутствуют существенные системные ограничения в течение 30 процентов времени в течение месяца (определенного часа).

ресурсов и, соответственно, различные уровни энергообеспечения населения и экономики регионов.



В целях преодоления существенных пространственных дисбалансов энергоснабжения, проявляющихся, в том числе, во все большей концентрации зон экономического роста и энергопотребления в центральных районах европейской части России (доля которых уже превысила 70 % ВВП и 60 % потребления энергии в стране при одновременном смещении добычи и производства энергетических ресурсов в северные и восточные районы (с ростом соответствующей доли выше 80 %), в прогнозный период предстоит обеспечить решение следующих задач:

– комплексной оптимизации развития энергопотребления, генерации и инфраструктуры, систем передачи электроэнергии, как ресурса, которая должна основываться, в первую очередь, на сбалансированном учете приоритетов трансформации пространственной структуры производительных сил, системы расселения и иных целеполагающих факторов пространственного развития страны;

– стимулирования развития экономики регионов на основе использования преимуществ их существующего энергопотенциала (включая, в том числе, стимулирование развития энергоемких производств в Сибири, на Дальнем Востоке и др.), рассматривая его в качестве важного структурообразующего фактора, определяющего формирование территориально локализованных точек (полюсов) экономического, технологического и инновационного роста и их эффективное энергообеспечение на основе федеральной энергетической инфраструктуры;

– обоснование мер по сокращению транспортного плеча при использовании регионального потенциала первичных энергоресурсов (природный газ, нефть, уголь, гидроэнергетические ресурсы и пр.), их транспортировке и оптимизации передачи и распределения электроэнергии (в том числе, между Европейской и Азиатской частями страны);

– повышение надежности и эффективности обеспечения энергией населенных мест и объектов экономики, в том числе на основе развития инновационных методов и установок малой распределенной генерации (прежде всего, на базе отечественных разработок - ВИЭ, газотурбинные установки и пр.), а также на основе общего повышения энергоэффективности;

– выравнивание уровней энергообеспечения населения и доведение их до общемировых показателей как в абсолютных значениях потребления электроэнергии, так и по соотношению затрат на энергию с доходами населения;

– развитие экспортного и транзитного потенциала энергетической инфраструктуры на основе международного взаимодействия в рамках Евразийского союза и с третьими странами.

При решении указанных задач должен применяться дифференцированный подход к регионам, а также учитываться специфика возможного объединения различных территорий в энергетически сбалансированные районы (агломерации), в рамках которых уровень энергопотребления может примерно в равной мере обеспечиваться как за счет собственной генерации, так и за счет передачи из соседних, а также, зачастую, и отдаленных энергоизбыточных регионов.

В этом случае, определяющими станут роль опережающего развития инфраструктуры по передаче энергии, ориентированность на расширение кооперации между всеми заинтересованными сторонами при реализации проектов развития инфраструктуры, а также степень взаимодействия энергоизбыточных и энергопотребляющих регионов. При этом,

пространственный охват таких энергетически сбалансированных районов (агломераций) может варьировать – начиная от внутрисубъектных (например, энергетические кольца Москвы, Санкт-Петербурга, электрообеспечение производства алюминия в Сибири и др.) до федеральных (объединение энергетических ценовых зон, энергомост Сибирь-Урал-Центр, развитие энергетической инфраструктуры в зоне БАМ и Транссиба, использование энергетического потенциала Арктики и др.) и континентальных (общий энергетический рынок ЕАЭС).

Соответственно, одной из приоритетных форм осуществления проектов по развитию энергетической инфраструктуры должно стать предусмотренное Энергетической стратегией России на период до 2030 года создание региональных и межрегиональных энергетических кластеров (межрегиональных энергопромышленных комплексов), например, на базе строительства ГЭС, расширения АЭС и создания и развития крупных энергоемких производств-потребителей добывающей и перерабатывающей промышленности, что обеспечит переход от отраслевых электроэнергетических проектов к программам комплексного развития территорий. При этом, целевое развитие энергетической инфраструктуры будет реализовываться в рамках комплексных межтерриториальных инвестиционных проектов, скоординированных с корпоративными программами развития федеральных (в т.ч. ПАО «Газпром», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «Россети», ПАО «РусГидро») и частных энергокомпаний.

Одной из ключевых развилки развития энергетического каркаса в прогнозный период станет выбор механизмов энергообъединения Европейской и Азиатской частей страны (с приоритетным развитием энергетики в Сибири и на Дальнем Востоке) через территорию России либо с использованием возможностей транзита через Казахстан в рамках общего электроэнергетического рынка ЕАЭС.

Приоритетной задачей в рамках пространственного развития страны станет также поиск методов обеспечения энергетической безопасности геополитически важных территорий – Республики Крым, Калининградской области, а также развитие энергетической основы для обеспечения опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, Северного Кавказа и освоения Арктики.

Определяющим фактором станет также сбалансированное развитие централизованного и распределенного энергоснабжения, малой энергетики.

Повышение энергоэффективности может дать весьма значительный (до 50%) вклад в снижение энергоемкости ВРП и способствовать его росту. Универсальным механизмом, способным обеспечить достижение такого эффекта, является применение инновационных энергосберегающих технологий в рамках действующих и перспективных программ и проектов. При этом лучшие практики регионов, успешно реализующих проекты по повышению энергоэффективности, должны быть обобщены и тиражированы для применения в других субъектах Российской Федерации.

В целях реализации Стратегии пространственного развития, обеспечения повышения уровня сбалансированности и эффективности взаимодействия регионов, единства и комплексной структурной устойчивости системы управления энергетикой на федеральном и региональном уровнях должны быть использованы механизмы всех уровней регулирования и стратегического планирования развития энергетики, а также инструменты корпоративного уровня и механизмы государственно-частного партнерства. При этом целевая система механизмов стратегического планирования должна учитывать как отраслевую специфику развития энергетики, включая территориальные особенности, так и программы развития отраслей экономики и социальной сферы в территориальном разрезе.

В качестве еще одной важной коммуникационной пространственной системы России выступает *информационно-коммуникационная инфраструктура*, от совершенствования которой зависит развитие целого ряда высокотехнологичных отраслей и наукоемких видов экономической деятельности, поскольку для них обеспечение надежного и высокоскоростного доступа к информационно-коммуникационной инфраструктуре чрезвычайно значимо. Это обстоятельство следует учитывать при определении территориальных приоритетов размещения магистральных и локальных сетей, а также узлов (хабов) разного назначения и масштаба, определяя цели и задачи пространственного развития ИКТ-инфраструктуры. Пространственное развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры в рамках СПР предстоит рассматривать в качестве фактора размещения, способного предопределить перспективы формирования новых производственных специализаций тех или иных территорий, регионов.

#### **7.4 Институциональная территориальная структура**

Институциональная территориальная структура России складывается из нескольких подструктур, образуемых разными типами институтов - государственными и муниципальными органами власти, институтами бизнеса (крупного, среднего, малого), а также институтами гражданского общества.

На федеральном, межрегиональном, региональном, межмуниципальном и муниципальном уровнях функционируют структуры всех трех типов, в том числе централизованные (к числу которых могут быть отнесены органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления, аппараты Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, федеральные и региональные институты развития; различные союзы промышленников и предпринимателей, торговые палаты, институты развития, корпорации развития и др.; некоммерческие организации (НКО), в том числе, религиозные организации, некоммерческие фонды и др.) и децентрализованные (сетевые) структуры (к числу которых могут быть

отнесены партнерства и межрегиональные ассоциации разного масштаба (например, Союз малых городов, «Сибирское соглашение» и др.), межрегиональные программы сотрудничества (например, программа «Сотрудничество» Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов), региональные союзы мэров городов и ассоциации межмуниципального сотрудничества, бизнес-ассоциации и бизнес-партнерства разного уровня; объединения НКО (например, Партнерство местных сообществ, Ассоциация потребителей и др.) и социальные сети разного масштаба).

В советскую эпоху в условиях централизованного планирования экономики пространственная организация различных сфер социально-экономического развития и управления логично совпадала: экономические структуры были максимально вписаны в границы административно-территориальных образований. В случае развития новых экономических районов ввиду эволюции хозяйства под них перекраивались административные границы<sup>25</sup>, что являлось «платой» за совмещение административных границ и пространственных форм развития экономики. Но уже в настоящее время такая жесткая увязка создает все больше ограничений, а в перспективе отсутствие необходимой гибкости, снижающей возможности для оперативного реагирования пространственной структуры экономики на внешние и внутренние вызовы, будет неизбежно приводить к росту транзакционных издержек пространственного развития в связи с известным ускорением технологической эволюции, все большим сокращением цикла смены технологических укладов, возрастающей ролью в экономике инновационных отраслей, развитие которых мало связано с «жесткими» факторами размещения (как, например, природные ресурсы), и потому более подвижных, легко передислоцируемых на большие расстояния.

Отход от плановых принципов размещения производительных сил способствовал радикальному ускорению самого процесса их размещения и передислокации: в последние 25 лет в России известны примеры как полной деградации отдельных промышленных узлов (например, Кизеловский угольный бассейн в Пермском крае), так и возникновения новых промышленных районов на новых местах (районы концентрации автомобилестроения в Ленинградской и Калужской областях, новые промышленные парки – например, в Липецкой и Тверской областях, технополис «Химград» в Татарстане и др.). Быстрые изменения в экономике в современных условиях со всей остротой ставят вопрос о необходимости отмены жесткой увязки сетки политико-административного устройства и управления экономикой.

Еще более архаичной выглядит тройная увязка в единую территориальную сетку административной, экономической и этнокультурной

---

<sup>25</sup> Так возникли, например, Ивановская, Кемеровская области, «вырезанные» из прежних губерний и областей в связи с формированием целостных районов, соответственно, текстильной и угольной промышленности.

структур пространственного развития России<sup>26</sup>. Развитие экономики, как правило, идет иными темпами, нежели развитие этнокультурных процессов, гражданского общества и т.д., что, например, в результате многократного реформирования административно-территориального деления СССР в целях приведения его в соответствие с потребностями экономики и учета этнокультурных факторов отрицательно сказывалось на формировании местной идентичности, локальных брендов<sup>27</sup> – и тем самым, фактически снижало культурные составляющие региональной конкурентоспособности.

Сохраняющаяся и в современной России жесткая увязка управления экономическим развитием и административно-территориального деления, проявляется, например, в немотивированном ограничении, наложенном на условие создания территорий опережающего развития – только на территории одного субъекта Российской Федерации<sup>28</sup>.

На современном этапе развития необходим пересмотр самого принципа территориальной организации управления социально-экономическим развитием страны, и в первую очередь, его экономической подструктурой – как наиболее быстро меняющейся, динамичной и в современных условиях уже категорически не уместяющейся в рамки границ субъектов Российской Федерации.

Зарубежный опыт свидетельствует об эффективности создания трансграничных структур координации экономической деятельности – таких как «еврорегионы», и многочисленные ассоциации межмуниципального сотрудничества. Отвечая на потребности управления экономическим развитием более гибкой, при этом, становится и европейская и североамериканская статистика, которая также стала строиться уже по мельчайшим ячейкам территориального деления (соответствующих уровню поселений в системе иерархии муниципальных образований Российской Федерации), группирующихся для нужд статистического учета по гибким схемам (формулам) в зависимости от протекающих социально-экономических процессов<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Еще в советское время установка на четкую привязку административного устройства к этнокультурному привела к формированию причудливых по форме образований (например, вдающийся в территорию Башкортостана фрагмент территории Челябинской области, включающий несколько расположенных западнее г. Златоуста районов, «крылья» Кировской области и др.). При этом «в угоду» этнокультурной структуре зачастую нарушалась целостность экономической структуры: так, отдельные районы Башкортостана оказывались отрезанными республиканской границей от ближайшей железной дороги, а важный промышленный центр Кировской области Вятские Поляны в транспортном отношении лучше связан с Казанью, чем со своим областным центром. Слишком жесткая привязка всех аспектов социально-экономического развития к соответствующему административному центру тормозит экономическое развитие, и вызывало инициативы населения, нацеленные на административное переподчинение, тогда как более приемлемым решением могло бы стать гибкое межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие при решении вопросов инфраструктурного обустройства территории и текущих задач социально-экономического развития.

<sup>27</sup> По оценкам ряда отечественных специалистов (М.П. Крылов и др.)

<sup>28</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»

<sup>29</sup> Именно так, например, строится система статистического наблюдения в зарубежных городских агломерациях, границы которых регулярно пересматриваются в зависимости от текущей плотности



На федеральном уровне в России всегда существовала иерархическая (центро-периферийная) властная вертикаль управления пространствами, но одновременно на субфедеральном уровне управления постепенно возникла и полицентрическая (сетевая) модель - федеральных округов, которая должна укрепляться, получив более широкие полномочия по формированию важнейших решений в области пространственного развития. В перспективе важно также, чтобы одновременно с ныне существующей внутрирегиональной управленческой вертикалью активно развивались и разные формы межмуниципального сотрудничества, которые способствовали бы, в частности, формированию внутрирегиональных управленческих округов, придающих полицентричность региональному пространству. В свою очередь, на муниципальном уровне, в частности, в городских округах уже иногда сосуществуют центро-периферийная и сетевая модели управления пространственным развитием (что проявляется в виде сочетания централизованного управления городским пространством с одновременным использованием полицентричности, задаваемой префектурами), однако, в муниципальных районах в настоящее время преобладает централизованная модель управления пространством, которую целесообразно дополнить полицентричной моделью, организуемой на основе сотрудничества низовых муниципалитетов с возможным формированием нескольких внутренних муниципальных округов как сочетаний соседних сельских (городских) поселений.

Решение задачи совершенствования пространственной организации России диктует необходимость перехода к более гибкой системе планирования и управления, обуславливает важность создания новых управленческих схем и механизмов, ориентированных на мониторинг, координацию, планирование и прогнозирование экономических, общественно-политических и этнокультурных процессов пространственного развития страны.

Основными принципами создания таких новых схем и механизмов управления должны стать:

1. Сохранение незыблемости политико-административных границ субъектов Российской Федерации как основы не столько экономического развития, сколько гражданской идентичности россиян, отказ от принципа перекройки административных границ под текущие экономические задачи;

2. Создание организационного механизма формирования управленческих структур по координации социально-экономического развития (например, проектных администраций) на территории нескольких субъектов Российской Федерации или нескольких муниципальных образований в пределах одного субъекта Федерации. Такие структуры должны стать пространственной формой применения проектного подхода в управлении социально-экономическим развитием: они должны создаваться

---

населения и других параметров (метрополитенские ареалы США), от определяемых размахом маятниковой миграции рынков труда (многие европейские страны) и др.

под конкретные (в основном, экономические, хозяйственные) задачи и иметь встроенный механизм трансформации в зависимости от текущей экономической ситуации или стадии достижения поставленной цели. Однако, важно четко определять и ограничивать их полномочия и сроки функционирования решением проектных задач - временные проектные структуры должны создаваться под конкретные текущие задачи, без законодательного закрепления в административно-территориальном делении. Таким образом, административно-территориальное деление не будет связываться с экономическим районированием. При этом заведомо подразумевается возможность изменения границ такого пространственного формирования по мере трансформации экономической ситуации, допустимо также взаимное наложение их границ. При этом территория одного и того же субъекта Российской Федерации может входить в разные проектные структуры (находящиеся в ведомстве разных проектных администраций, созданных под разные задачи)<sup>30</sup>.

При формировании межрегиональных организационных структур целесообразно учесть опыт формирования Еврорегионов (по размерам и масштабам экономики часто сопоставимых с макрорегионами России), а также исторический пример – «Администрация долины реки Теннесси», созданная для ряда антикризисных мероприятий в годы Великой экономической депрессии в США. Возможной формой внедрения таких механизмов управления в России могли бы стать также территории опережающего развития, особые экономические зоны.

Формирование межмуниципальных управленческих структур (по типу межмуниципальных ассоциаций хозяйственного развития) первоначально важно для районов городских агломераций, как правило, охватывающих территории нескольких муниципальных образований и требующих координации в сфере развития транспорта, медицины, образования и других направлений социальной сферы, процессов удаления и переработки отходов и др.

3. Разработка финансовых механизмов обеспечения деятельности указанных межрегиональных и межмуниципальных администраций (далее также - проектных администраций). К настоящему моменту развитие, например, межмуниципального хозяйственного сотрудничества тормозится, в значительной степени, отсутствием правовых механизмов финансирования межмуниципальных проектов из бюджетов нескольких муниципальных образований.

4. Возможность формирования проектных администраций как по инициативе «сверху», так и по инициативе «снизу».

5. Совершенствование механизмов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, НКО и других институтов гражданского

---

<sup>30</sup> Подобно тому, как некоторые страны входят сразу в несколько международных экономических блоков (например, Китай входит сразу в БРИКС и ШОС).

общества и бизнес-структур, действующих на территории нескольких субъектов Российской Федерации и/или муниципальных образований.

В целом, предстоит обеспечить координацию деятельности административных структур, действующих в сфере государственной и муниципальной власти, бизнеса и гражданского общества, сразу на всех пространственных уровнях: с одной стороны, улучшить координацию существующих структур, с другой – создать механизм формирования новых, призванных обеспечить адекватное управление и координацию социально-экономического развития на недостающих в настоящий момент пространственных уровнях (в первую очередь – координацию хозяйственного развития на межрегиональном и межмуниципальном уровне).

Таким образом, необходимо создание нормативной и организационной базы обеспечения гибкого взаимодействия между разномасштабными структурами разных подструктур институциональной территориальной структуры страны – зонами ответственности государственных и региональных органов власти, зонами деятельности коммерческих фирм, некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества. Это потребует радикального усложнения всей территориальной институциональной структуры страны, однако, такой переход назрел и будет адекватным ответом на вызовы ускорения социально-экономического развития. Гибкое согласование различных подструктур институциональной территориальной структуры страны станет пространственной формой реализации Общественного договора как эффективного взаимодействия государства, бизнес-сообщества и гражданского общества.

## **7.5 Приоритетные направления пространственного развития для разноосновных и разноцелевых структур**

### **7.5.1 Формирование макрорегионов на территории Российской Федерации**

В настоящее время в качестве главного управленческого объекта стратегического планирования пространственного развития России выступает совокупность ее регионов: в указанном качестве используется 85 административных территориальных образований страны – субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, автономных округов (областей), а также городов федерального значения.

Однако, принимая во внимание огромную территорию России и исходя из долгосрочных целей стратегии ее пространственного развития, представляется очевидной необходимость использования также более эффективного укрупненного районирования, на основе которого возможно:

– повысить связность российского пространства, в полной мере задействовав потенциал межрегиональной интеграции, формируя глобальный конкурентный облик новых, более мощных пространственных структур – макрорегионов – с учетом эффективной специализации и кооперации хозяйственных комплексов входящих в них регионов,

эффективно взаимодействующих в рамках крупных межрегиональных рынков;

– обеспечить реализацию долгосрочных инфраструктурных мегапроектов, выходящих за рамки отдельных субъектов Российской Федерации, требующих объединения и координации усилий федерального центра и групп регионов, предполагающих масштабное финансирование с привлечением средств бюджетов различных уровней;

– повысить управляемость процессов пространственного развития на основе дифференцированного подхода, учитывающего специфические цели и задачи развития разных частей страны, их потенциально разные роли в глобальной экономике будущего при проведении экономической политики, а также при определении форм поддержки приоритетных территорий;

– обеспечить эффективную реализацию системы стратегического планирования в Российской Федерации, сформировав крупные объекты управления пространственным развитием, в рамках которых возможны согласование и взаимоувязка приоритетов отраслевого и территориального развития на основе использования макроэкономического, отраслевого и территориального подходов к стратегическому планированию.

В целях обеспечения стратегического планирования пространственного развития территория Российской Федерации может быть подразделена на макрорегионы - территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования<sup>31</sup> - в самых различных вариантах и сочетаниях. К настоящему времени известен целый ряд вариантов определения состава макрорегионов России, среди которых есть как пока не нашедшие своего применения результаты научных разработок, так и использующиеся в экономической практике (в том числе, деление на крупные экономические районы)<sup>32</sup>.

В то же время, понятие «макрорегион» на сегодняшний день наиболее устойчиво ассоциировано с понятием «федеральный округ»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> В соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<sup>32</sup> В соответствии с «Общероссийским классификатором экономических регионов. ОК 024-95» (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 N 640, дата введения 01.01.1997, ред. от 03.10.2014), представляющим собой систематизированный перечень региональных экономических группировок объектов административно-территориального деления России, существующее экономическое районирование - подразделение всей территории России на крупные экономические районы (макрорегионы) - включает 12 экономических районов (Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный и Калининградский). Однако к настоящему времени указанное экономическое районирование, по существу предложенное еще в советское время, в связи с целым рядом обстоятельств (изменением территориальных границ, переходом к рыночной экономике, возникновением 85 субъектов Российской Федерации и др.) до некоторой степени утратило свою актуальность.

<sup>33</sup> С некоторыми исключениями, как, например, Дальний Восток и Байкальский регион, за которым достаточно прочно закрепилось наименование «макрорегион», ввиду, в том числе, наличия специально разработанного для указанной территории, утвержденного и реализуемого документа стратегического планирования. Часто термин «макрорегион» применяется и в отношении Арктической зоны Российской Федерации, что не вполне корректно, ввиду, в первую очередь, именно зонального принципа выделения

Термин «федеральный округ» был законодательно закреплен Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», которым была утверждена соответствующая система округов, фактически – система макрорегионов Российской Федерации, существующая и сегодня<sup>34</sup>. Вместе с сетью округов были утверждены их центры, определены города, в которых размещены официальные представители Президента. Начиная с 2000 года, экономические районы в статистике Росстата были заменены федеральными округами, позднее отчетность за 1990-е годы также была переведена в систему федеральных округов.

За полтора десятка лет используемая сегодня система федеральных округов в целом показала свою способность обеспечить централизацию ряда функций и полномочий по управлению объединенными по территориальному признаку группами регионов страны, в частности, в вопросах организации стратегического планирования. На управленческом уровне федеральных округов хорошо видны проблемы входящих в них регионов и, в принципе, существует возможность для координации различных проектов межрегионального взаимодействия. Современные федеральные округа – это те крупные пространственные образования, для каждого из которых разработана стратегия долгосрочного социально-экономического развития. Но, в то же время, выполняя административно-управленческую роль, федеральные округа в настоящее время не располагают необходимыми для реализации указанной роли бюджетными и кадровыми ресурсами. К тому же, современное районирование в разрезе федеральных округов не всегда увязано с экономическим районированием, в недостаточной степени учитывает направления и масштабы существующих хозяйственных связей формирующих их регионов, интенсивность межрегиональных взаимодействий. Следует учесть также, что в случае использования федеральных округов в качестве основы для формирования макрорегионов на территории страны, стартовые условия и возможности по подготовке и реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов – имеющийся предшествующий опыт, кадровый потенциал, заинтересованность органов власти, поддержка бизнеса и общественных структур – в различных федеральных округах существенно различаются<sup>35</sup>.

---

соответствующей территории, а также ее колоссального размера, затрудняющего рассмотрение ее в качестве единого объекта управления пространственным развитием, характеризующегося единством целей и путей их достижения, обуславливающего потребность в ее более дробном районировании.

<sup>34</sup> Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года №849: «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» был утвержден перечень из 7 округов. Северо-Кавказский федеральный округ был переименован в Южный в июне 2000 года, а указом Президента РФ от 19 января 2010 года №82 разделен на Северо-Кавказский и Южный. После подписания 18 марта 2014 года международного договора о принятии Крыма и Севастополя в состав России, был образован новый, Крымский округ. 28 июля 2016 года в целях повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти указом Президента РФ № 375 Крымский федеральный округ был упразднен и включен в состав Южного федерального округа.

<sup>35</sup> В некоторых федеральных округах существенный вклад в эту работу вносят, например, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

Потребность в выделении макрорегионов, как объектов и основных звеньев государственной политики пространственного развития, обусловлена, в первую очередь, необходимостью совершенствования формата участия регионов в территориальном разделении труда, повышения рациональности межрегиональных связей. В этой связи макрорегионы должны занять свое место в системе управления пространственным развитием России, став полноценным объектом реализации системы стратегического планирования, обеспечив увязку целей, задач и приоритетов развития, определенных на федеральном и региональном уровнях, став основной площадкой согласования отраслевых и корпоративных стратегий развития с планами развития субъектов Российской Федерации.

Важной задачей Стратегии пространственного развития России на долгосрочный период должно стать формирование такого состава макрорегионов, который позволит обеспечить интеграцию всех без исключения субъектов Российской Федерации в единое экономическое пространство при сохранении их самостоятельности, в связи с чем в качестве стратегической цели на горизонт до 2040-2050 годов должна быть поставлена задача непрерывного (сплошного) подразделения всей территории страны на макрорегионы.

В числе основных методологических принципов при формировании макрорегионов на территории Российской Федерации, должен быть обеспечен учет следующих:

1. Территориальная общность регионов: макрорегионы могут быть сформированы из регионов, для которых свойственна географическая близость (соседство), наличие (или возможность создания) общих элементов инфраструктуры, обеспечивающих выстраивание хозяйственных связей и взаимодействий.

2. Взаимодополняемость потенциалов развития регионов: наличие возможностей и предпосылок развития производственной специализации и кооперации регионов в составе выделяемых макрорегионов, которые могут рассматриваться как условия, обеспечивающие повышение эффективности их общего хозяйственного комплекса при очерчивании границ макрорегиона.

При определении состава, размеров территории и границ каждого макрорегиона на основе критериев территориальной общности и взаимодополняемости потенциалов развития регионов должны быть обеспечены:

нацеленность на эффективное «встраивание» частей территории страны (а на этой основе – и России в целом) в глобальные экономические процессы обмена, на локализацию глобальных цепочек формирования добавленной стоимости и центров управления ими на территории страны, их капитализацию, на формирование глобальных «контактных» зон на основе активизации и интенсификации приграничных взаимодействий и др.;

полноценный учет особенностей совокупного (социального, экономического (хозяйственного) и природно-ресурсного) потенциала формирующих его регионов, предопределяющих единство и

обеспечивающих преемственность существующих и перспективных базовых экономических процессов.

Важным следствием объединения регионов в макрорегионы должно являться решение проблем их социально-экономического развития.

С целью создания макрорегионов на территории России на основе формирования их единых хозяйственных комплексов в СПР должна быть предусмотрена поэтапность процесса их создания. Так, на горизонт до 2040-2050 годов необходимо обозначить в качестве стратегической цели осуществление непрерывного (сплошного) подразделения всей территории страны на макрорегионы (когда каждый регион страны будет входить в какой-либо макрорегион), определить задачу создания в среднесрочном периоде (до 2020 года) нескольких пилотных макрорегионов, предпосылки к обоснованному формированию которых проявляются уже в настоящее время, а для долгосрочного периода - до 2030 года – поставить задачу формирования еще ряда макрорегионов, определив и всесторонне обосновав для соответствующих регионов возможные цели объединения и проекты межрегионального сотрудничества, которые должны стать стержнями формирования макрорегионов.

Таким образом, на начальных этапах, в период до 2020-2030 годов выделение макрорегионов может быть осуществлено без соблюдения требования об обязательном непрерывном (сплошном) районировании территории страны. Помимо этого, с целью учета разной скорости формирования макрорегионов следует допустить, что они могут составлять иерархию, т.е. быть разных рангов (например, первого и второго порядка). Так, например, в составе Центрального макрорегиона, который может территориально совпадать в границах с Центральным федеральным округом, может быть выделен Столичный макрорегион (включающий территории г.Москвы и Московской области). Другим примером иерархической структуры может стать, напротив, объединение в рамках территории макрорегиона территорий нескольких соседних федеральных округов – как в случае с Дальним Востоком и Байкальским регионом.

В качестве важного условия превращения макрорегионов в полноценные объекты управления должна рассматриваться задача формирования соответствующей статистической базы: статистика по федеральным округам (экономическим районам) должна быть перестроена, исходя из потребностей управления экономическим развитием и группироваться для нужд статистического учета в соответствии с этапами формирования новых объектов стратегического планирования межрегионального уровня - макрорегионов.

В целях обеспечения реализации стратегического планирования для каждого макрорегиона предстоит обязательно определить субъект управления. В качестве возможных вариантов должна быть рассмотрена возможность создания органов оперативного управления макрорегионами на федеральном уровне: в виде, например, специальных министерств, организованных по территориальному признаку; либо путем

создания/воссоздания единого министерства, ответственного за пространственное развитие (по аналогии с Минрегионразвития России); либо путем создания таких органов в уже существующих структурах федерального правительства (например, создав ряд департаментов, ответственных за развитие соответствующих макрорегионов в Минэкономразвития России); либо путем создания Межведомственной комиссии по пространственному развитию с возложением на нее соответствующих функций.

В качестве основных инструментов управления развитием макрорегионов могут быть использованы стратегии их социально-экономического развития, на основе которых должны быть разработаны соответствующие государственные программы по территориальному признаку, обеспечивающие возможность финансирования/софинансирования проектов при формировании макрорегионов, в том числе с использованием бюджетных средств.

В основу формирования макрорегионов может быть положен проектный подход, предполагающий определение проектов межрегиональной интеграции – как стержней объединения регионов в составе макрорегионов. Использование проектного подхода позволит четко определить цели развития макрорегионов, критерии их достижения, оптимизировать ресурсы, выявить и идентифицировать риски, детально контролировать процесс реализации проектов, что в целом позволит повысить результативность процесса формирования конкурентоспособных крупных пространственных образований России. Тогда на межрегиональном уровне в целях формирования макрорегионов и управления ими – могут создаваться проектные администрации макрорегионов.

С учетом намеченных сроков создания системы стратегического планирования в Российской Федерации<sup>36</sup> целесообразно предусмотреть актуализацию ранее разработанных стратегий социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации на основе Стратегии пространственного развития России, в рамках которой обосновать целесообразность создания на соответствующих территориях новых макрорегионов, а также дальнейшего развития (эволюции) федеральных округов в макрорегионы. В условиях временных ограничений разработка указанных стратегических документов непосредственно и сразу для всех новых макрорегионов может привести к снижению качества документов, к нарушению принципов стратегического планирования, в том числе, в части обеспечения их общественного обсуждения, не позволив привлечь к разработке и обсуждению стратегий максимально широкий круг участников, в том числе экспертов, представителей бизнес-сообщества, научных кругов и институтов гражданского общества. Создание макрорегионов целесообразно осуществлять после подготовки необходимых научных обоснований и

---

<sup>36</sup> Стратегии социально-экономического развития макрорегионов должны быть представлены в Правительство Российской Федерации в сентябре 2018 года.



проведения открытых экономических дискуссий по определению функций и границ новых пространственных образований.

В целях обоснованного выделения макрорегионов на территории России в рамках разработки Стратегии пространственного развития целесообразно проведение нового укрупненного экономического районирования на основе накопленного опыта пространственного развития экономических районов и федеральных округов страны. Указанное районирование даст возможность обозначить такие части территории страны, где межрегиональные связи уже сегодня отражают потребности согласованного социально-экономического развития группы регионов в направлении формирования единого хозяйственного комплекса макрорегиона, дать прогноз указанных потребностей и межрегиональных связей на долгосрочный период, обозначить возможные конкурентные облики различных макрорегионов на перспективу и обосновать необходимость осуществления корректировки стратегических целей развития регионов, обеспечивающих их эффективное встраивание в намечаемые к созданию макрорегионы. На такой основе может быть осуществлено постепенное формирование («поверх» сетки федеральных округов) сначала несплошной, возможно частично пересекающейся, иерархической системы макрорегионов России.

Перспективный конкурентный облик каждого макрорегиона должен при этом формироваться с учетом обязательного обеспечения его эффективного встраивания в глобальные цепочки добавленной стоимости, нацеленного на повышение глобальной конкурентоспособности России за счет синергетического эффекта от полноценной реализации совокупного потенциала различных регионов, объединяемых в рамках макрорегиона.

С учетом поэтапности формирования макрорегионов на территории России можно обозначить состав тех макрорегионов, формирование которых осуществимо в среднесрочный период - до 2020 года:

- Столичный макрорегион, в состав которого могут войти г. Москва и Московская область;
- Дальний Восток и Байкальский регион, который объединяет все регионы Дальневосточного федерального округа, Республику Бурятию, Забайкальский край и Иркутскую область;
- Северо-Западный макрорегион, в состав которого могут войти все регионы Северо-Западного федерального округа;
- Азово-Черноморский макрорегион, в состав которого могут войти г. Севастополь, Республика Крым, Ростовская область, Краснодарский край, Республика Адыгея.

У Столичного макрорегиона уже есть накопленные за предыдущие десятилетия конкурентные преимущества, в основе которых лежит феномен «столичной ренты», что позволяет концентрировать на территории значительные по российским и мировым меркам ресурсы – финансовые, инвестиционные, человеческие. Активный, основанный на смене

экономических приоритетов и пересмотре социальных акцентов, сценарий социально-экономического развития Столичного макрорегиона должен позволить ему составить конкуренцию мировым городам, сформировав новое качество среды для жизни населения и осуществления инновационных видов экономической деятельности, создав деловой, финансовый и культурный центр мирового уровня.

В качестве сильных сторон конкурентного облика Дальнего Востока и Байкальского региона должны рассматриваться близость к рынкам сбыта в АТР, большая транспортно-транзитная емкость, обеспеченная сравнительно развитой магистральной транспортной сетью, а также наличие диверсифицированного экономического комплекса и значительного природно-ресурсного потенциала.

Очевидно, что конкурентный потенциал Северо-Западного макрорегиона, в наибольшей степени сконцентрированный и эффективно используемый в самых больших городах должен получить ускоренное многоотраслевое развитие посредством реализации нескольких стратегических проектов, обеспечивающих его превращение в контактный центр экономического взаимодействия России со странами Европы, Балтийского региона, важнейшим условием реализации которых может и должен стать научно-инновационный, инвестиционный и трудовые ресурсы потенциал входящих в него регионов.

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Азово-Черноморского макрорегиона определяются развитием конкурентоспособных кластеров в сфере туризма (на основе которых может быть сформирована широкая линейка конкурентоспособных туристских услуг разного профиля и ценовых категорий), в агропромышленном секторе, в легкой промышленности, в логистическом комплексе и др.

Еще несколько весьма перспективных с мощным производственным потенциалом макрорегионов могут сформироваться в Российской Федерации в более долгосрочной перспективе - в период до 2030 года, в том числе:

– Волжский макрорегион, в состав которого могут входить Нижегородская, Ульяновская, Самарская, Саратовская, Волгоградская области, Республика Татарстан и Чувашская Республика и др.;

– Уральский макрорегион, в состав которого могут входить Пермский край, Свердловская, Челябинская, Оренбургская области, Республики Башкирия и Удмуртия;

– Западно-Сибирский, в состав которого могут входить Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Тюменская область;

– Южно-Сибирский, в состав которого могут входить Томская, Новосибирская и Кемеровская области, Алтайский край, Республика Алтай;

– Восточно (Центрально)-Сибирский, в состав которого могут входить Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Тыва.

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Волжского, Уральского и Южно-Сибирского макрорегионов,

связаны с агропромышленными, водохозяйственными, международными транспортными проектами, с укреплением стержневых машиностроительных и оборонных производств. Каждый из этих макрорегионов располагает мощным, во многих отношениях уникальным природно-ресурсным потенциалом: от нефтегазовых и угольных месторождений - до лесных, почвенных и водных ресурсов. Не менее значимы уже созданная производственная база и накопленный научно-инновационный потенциал. По совокупности потенциалов развития эти регионы могут стать в ряд самых перспективных инновационно-активных макрорегионов страны.

Конкурентными преимуществами Западно-Сибирского макрорегиона являются уникальный природно-ресурсный потенциал, развитый промышленный комплекс входящих в его состав субъектов Российской Федерации, характеризующийся преобладанием базовых, стратегических отраслей с высокой долей экспортной продукции и опирающиеся на собственные уникальные по своим объемам ресурсы углеводородного сырья. Значимый вклад в формирование конкурентного облика макрорегиона обеспечит развитие нефтегазодобычи и транспортировки углеводородных ресурсов, развитие глубокой переработки углеводородного сырья (путем создания нефтегазохимического комплекса).

Значительные возможности для реализации конкурентных преимуществ Восточно (Центрально)-Сибирского макрорегиона связаны с развитием Красноярской агломерации, в которой, наряду с традиционными для нее отраслями специализации – тяжелым и сельскохозяйственным машиностроением, цветной металлургией, деревообработкой, транспортной логистикой, наукой и образованием – будут концентрироваться функции по управлению развитием и освоением территорий сопредельных регионов - Республик Тыва и Хакасия, экономический потенциал развития которых определяется наличием богатой сырьевой базы.

Для остальных регионов страны объединение в макрорегионы станет задачей на более долгосрочный горизонт – на 2040-2050 годы.

Все обозначенные составы макрорегионов, а также конкурентные преимущества их долгосрочного развития должны быть конкретизированы в Стратегии пространственного развития России, в том числе на основе обоснования состава стратегических проектов межрегионального взаимодействия. В перспективе каждый выделяемый макрорегион при определении и официальном закреплении его границ может стать объективно функционирующей пространственной структурой и в то же время главным инструментом стратегического планирования пространственного развития России. Поэтому с каждым годом по мере укрепления внутрорегиональных связей при разработке и реализации крупномасштабных региональных проектов будет усиливаться целостность, индивидуальность и эффективность каждого макрорегиона.

Формирование макрорегионов должно способствовать увеличению числа центров роста, обеспечению многополярности пространственного развития страны, повышению ее конкурентоспособности, став ответом на

изменения экономического пространства России, происходящие под воздействием глобализации.

### **7.5.2 Обеспечение сочетания эффективной специализации региональных хозяйственных комплексов и сбалансированного развития регионов. Построение типологии регионов**

Основными структурными подразделениями экономики региона (субъекта Российской Федерации) выступают: 1) виды деятельности (отрасли) рыночного сектора экономики, функционирование которых осуществляется на рыночных принципах и ориентировано на мировой, национальный, межрегиональный или региональные рынки товаров и услуг; 2) виды деятельности (отрасли) преимущественно нерыночного сектора и финансируемые из федерального, регионального или муниципального бюджетов.

Локализованные в регионе виды деятельности рыночного сектора в совокупности определяют общую эффективность функционирования всего регионального хозяйственного комплекса, его сравнительную конкурентоспособность в экономике страны. К таким видам деятельности относятся промышленные производства, сельское и лесное хозяйство, строительство, торговля, транспорт и связь, финансовая деятельность и прочие виды рыночных услуг.

Виды деятельности нерыночного (бюджетного) сектора экономики призваны обеспечить: функции государственного (и муниципального) управления экономикой и социальной сферой соответствующего региона на региональном и муниципальном уровнях; реализацию конституционных прав, в т.ч. основных социальных гарантий населению данного региона. К таким видам деятельности относятся: государственное управление и обеспечение военной безопасности, преобладающая часть услуг в сферах здравоохранения и образования, социальное обеспечение и другие виды социально-ориентированных услуг.

Текущее состояние и перспективы долгосрочного развития рыночного сектора региональной экономики в определяющей степени связаны с формированием благоприятного инвестиционного климата соответствующего региона, его инвестиционной привлекательностью, наличием реальных возможностей коммерчески эффективного использования стратегическими инвесторами его экономического потенциала.

В составе рыночного сектора экономики региона, в рамках его функциональной структуры, выделяются:

виды экономической деятельности, специализированные на производстве определенных видов продукции или услуг (отрасли специализации региона) и ориентированные, главным образом, на внешние по отношению к данному региону (мировой, общероссийский или межрегиональный) товарные рынки;

вспомогательные виды экономической деятельности (отрасли), технологически или организационно связанные с отраслями специализации соответствующего региона;

обслуживающие виды экономической деятельности (отрасли), преимущественно ориентированные на внутренний региональный рынок товаров и услуг, в т.ч. определяющие развитие регионального потребительского рынка.

Ведущую, первостепенную роль в экономике каждого региона, его хозяйственного комплекса, играют отрасли специализации, характеризующие место региона в экономике страны. Данные отрасли представлены ключевыми, профильными для соответствующего региона предприятиями, функционирование которых обуславливает текущую конкурентоспособность в реальных рыночных условиях всего регионального хозяйственного комплекса, обеспечивает основную часть налоговых поступлений в консолидированный бюджет региона и имеет определяющее значение в формировании доходов домохозяйств.

Вспомогательные и обслуживающие виды экономической деятельности являются комплексными по отношению к отраслям специализации, уровень их развития в регионе и текущее состояние в значительной степени определяются результатами хозяйственной деятельности профильных для данного региона предприятий как ключевых субъектов рыночного сектора экономики. Указанные виды деятельности в регионе ориентированы на потребности отдельных крупных предприятий или внутреннего регионального рынка и, как правило, представлены малыми или средними предприятиями. Реализация продукции или услуг предприятиями, относящимися к вспомогательным видам деятельности, в основном осуществляется (в т.ч. на принципах аутсорсинга) по заказам головных специализированных предприятий, выпускающих конечную продукцию.

Функционирование предприятий обслуживающих видов деятельности (производство продуктов питания для местного населения, индивидуальное жилищное строительство, оказание бытовых услуг и др.) непосредственно зависит от текущего состояния регионального рынка и, в значительной степени, от состояния локальных рынков товаров и услуг потребительского назначения. Благоприятные условия для расширения деятельности в данном сегменте региональной экономики создает рост реальных денежных доходов населения в регионе.

В условиях стабильной макроэкономической ситуации на общенациональном уровне, при прочих равных условиях, более благоприятное социально-экономическое положение наблюдается в регионах, имеющих функционально сбалансированную, гармоничную структуру своего хозяйственного комплекса, что предполагает рациональное сочетание и комплексное развитие функционально различных видов деятельности рыночного сектора экономики. При этом более благоприятная динамика ВРП достигается в тех регионах, в которых рост производства и

получаемых доходов в отраслях специализации сопровождается соответствующим ростом экономической активности и в других рыночно ориентированных видах деятельности, в т.ч. использующих эффект расширения емкости внутреннего регионального рынка.

Указанное условие в то же время означает необходимость пропорционального, сбалансированного развития в регионе крупных, средних и малых предприятий, что позволяет обеспечить относительно более высокий уровень занятости экономически активного населения, а также доходов домохозяйств и доходов консолидированного регионального бюджета в целом.

Определяющей целью развития каждого субъекта Российской Федерации, как составной части единого хозяйственного комплекса страны, выступает устойчивое и всестороннее (комплексное) развитие его экономики, социальной сферы и природной среды на основе мобилизации внутренних источников экономического роста, последовательного накопления и наиболее эффективного использования его экономического (социально-экономического, в т.ч. кадрового) потенциала.

Устойчивость регионального развития в перспективе может быть обеспечена за счет более глубокой диверсификации хозяйственной структуры регионов, в т.ч. в результате:

повышения эффективности функционирования и, соответственно, роста доходности профильных, действующих бюджетобразующих предприятий, относящихся к специализированным видам деятельности, что позволяет, благодаря расширению емкости внутреннего регионального рынка, реализовать потенциал роста значительного числа существующих и новых для соответствующих регионов вспомогательных и обслуживающих отраслей (локально ориентированная диверсификация);

создания в регионах новых крупных высокоэффективных предприятий, ориентированных на национальный или мировой рынки (диверсификация на основе новой специализации) и использующих имеющиеся в регионах конкурентные преимущества, включая существующий кадровый потенциал, восприимчивый к новым знаниям и компетенциям.

С учетом структурных особенностей российской экономики, ключевое значение имеет последовательная диверсификация региональных отраслевых структур (в т.ч. специализированных на добыче полезных ископаемых) на основе опережающего развития обрабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости и повышение удельного веса конечной продукции в общем стоимостном объеме вывоза из регионов по межрегиональному товарообмену или экспорту.

Высокая эффективность предприятий отраслей специализации предопределяет более благоприятные конкурентные позиции региональной экономики на товарных рынках, обеспечивая устойчивый рост совокупного объема ресурсов, направляемых на цели личного и общественного потребления населения, а также накопления экономического потенциала (в дополнение к ресурсам, распределяемым по каналам федеральной

финансовой поддержки регионов из бюджетных и внебюджетных источников).

Направляемые на поддержку социально-экономического развития субъектов Российской Федерации федеральные финансовые ресурсы используются на цели: а) текущего потребления населения; б) формирования необходимых условий для повышения долгосрочной устойчивости развития региональных хозяйственных комплексов, повышения их конкурентоспособности.

Повышение эффективности пространственного развития Российской Федерации предполагает разработку и использование в системе государственного регулирования пространственного развития *двух типологий субъектов Российской Федерации*, в том числе:

1) *структурно-отраслевой типологии*, отражающей устойчивые секторально-отраслевые особенности регионов России в рамках их *перспективной специализации* в едином экономическом пространстве страны, в том числе при их объединении в макрорегионы, и связанной с применением специального комплекса мер по повышению эффективности и конкурентоспособности региональных хозяйственных комплексов;

2) *проблемно-ориентированной типологии*, отражающей наличие в тех или иных регионах системных социально-экономических проблем, решение которых предполагает оказание им *целевой федеральной финансовой поддержки* для обеспечения устойчивости их экономического роста и повышения степени интегрированности в единое экономическое пространство России.

В рамках структурно-отраслевой типологии могут быть выделены следующие основные типы регионов, в том числе:

1) постиндустриальные регионы (специализированные на комплексе высокотехнологичных нефондоемких производств, секторе рыночных и образовательных услуг);

2) индустриально-диверсифицированные регионы (специализированные преимущественно на продукции комплекса отраслей обрабатывающей промышленности);

3) аграрно-индустриальные регионы (специализированные преимущественно на продукции АПК, рыбохозяйственного комплекса и отдельных отраслей обрабатывающей промышленности);

4) аграрно-полисервисные регионы (специализированные преимущественно на продукции АПК и секторе рыночных услуг, включая туристско-рекреационный комплекс);

5) энергоресурсные регионы (специализированные на хозяйственном использовании природно-ресурсного потенциала, включая добычу и первичную переработку полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды).

В экономике каждого региона могут быть представлены отдельные специализированные виды экономической деятельности, не соответствующие профильному типу данного региона.

Выявление принадлежности каждого субъекта Российской Федерации к тому или иному типу регионов должно производиться на основе оценки перспектив трансформации его хозяйственной структуры с учетом опережающего развития высококонкурентных (на общероссийском и мировом рынках) специализированных видов экономической деятельности с высокой долей добавленной стоимости, а также с учетом перспектив объединения регионов в более крупные пространственные структуры и повышения степени интегрированности экономического пространства России на этой основе.

Приоритеты долгосрочного социально-экономического развития для каждого типа регионов могут быть определены исходя из требований повышения степени диверсифицированности структуры региональной экономики, увеличения удельного веса инновационно ориентированных отраслей (видов экономической деятельности), экономически востребованной модернизации предприятий традиционных отраслей, а также комплексного и сбалансированного развития отраслей специализации, отраслей, ориентированных на региональный и локальные (муниципальные) товарные рынки и отраслей, финансируемых из бюджетных источников (здравоохранение, образование, государственное и муниципальное управление, социальное обеспечение и др.).

Сохраняющиеся в Российской Федерации высокий уровень территориальной дифференциации экономического и социального развития, крайняя неравномерность распределения по территории страны экономического потенциала обуславливают наличие субъектов Российской Федерации, устойчивое развитие которых и в перспективе потребует *дополнительной федеральной финансовой поддержки.*

К регионам, требующим дополнительной федеральной финансовой поддержки, должны быть отнесены регионы с системным (интегрированным) характером экономических и социальных проблем и квалифицированные по следующим признакам:

а) сравнительно низкий (по отношению к среднероссийскому) общий уровень экономической активности хозяйствующих субъектов, характеризующийся среднедушевым уровнем производства ВРП – *менее 75% от Российской Федерации;*

б) относительно низкий уровень реальных денежных доходов населения (с учетом уровня покупательной способности) – *менее 75% от Российской Федерации;*

в) чрезмерно высокий уровень общей безработицы экономически активного населения – *более чем в два раза выше среднего уровня по Российской Федерации;*

г) крайне низкая степень активности частных инвесторов, сравнительно низкий среднедушевой уровень инвестиций в основной капитал из внебюджетных источников - *менее 50% к Российской Федерации в среднем за три последних года;*



д) относительно низкий уровень реальной бюджетной обеспеченности (с учетом уровня покупательной способности) за счет собственных источников доходов – *менее 75% к Российской Федерации;*

е) отсутствие позитивных устойчивых тенденций в изменении ключевых характеристик социально-экономического развития региона.

К регионам, требующим дополнительной федеральной финансовой поддержки, должны относиться субъекты Российской Федерации, по которым за отчетный период выполняется, как минимум, четыре из пяти условий по вышеприведенным пунктам «а» – «д», а также дополнительно по пункту «е» в составе признаков выделения указанных регионов.

### **7.5.3 Новые формы пространственной организации экономики**

В дополнение к господствовавшим в индустриальную эпоху важнейшим факторам локализации новых промышленных предприятий - природных, материальных, человеческих ресурсов, удобства транспортных схем и близости рынков сбыта - среди факторов размещения приобрели самостоятельную значимость факторы знания, квалификации, навыков, компетенций, с учетом которых размещаются уже сейчас и будут размещаться в перспективе многие новые объекты как старых, традиционных, так и в еще большей степени новых отраслей и видов экономической деятельности.

В прогнозный период существенно возрастет значение таких пространственных форм размещения, которые обеспечивают простоту и легкость передачи нового знания от его источника в виде университетов, центров переобучения, научно-исследовательских институтов – к производственным фирмам и предприятиям. В связи с этим, новые формы пространственного размещения экономики неизбежно будут иметь значительно более локализованный, более компактный характер. Указанные тенденции характерны для всех видов экономической деятельности в новом размещении фирм, поэтому новые формы пространственной организации экономики будут меньше по площади, чем прежние индустриальные территориально-производственные комплексы, порой разнесенные на территорию нескольких субъектов Российской Федерации (например, Урало-Кузнецкий комбинат).

Несмотря на разные названия новых локализованных форм пространственной организации производства (используются термины промышленного округа, промышленного района, особой экономической зоны, интеллектуальной долины, технопарка и др.) все они представляют собой очень компактные пространственные образования, объединяющие хозяйствующих субъектов на небольшой территории местного рынка труда, обеспечивающей возможности для регулярных взаимодействий всех участников.

Указанные новые структуры в большей степени соответствуют задачам инновационной модернизации экономики, по сравнению с теми формами

размещения, которые доминировали в индустриальную эпоху (например, монопрофильные города, территориально-производственные комплексы и промузлы, «большие» энергоэкономические районы и др.) и в основном использовали эффекты экономии на размере, на масштабе, на больших объемах однотипных операций. Современные формы размещения, напротив, нацелены на получение эффектов на разнообразии, на диверсификации, в связи с чем в значительной степени должны быть ориентированы на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Источником конкурентоспособности для малых предприятий в значительной степени являются взаимосвязи с другими фирмами (крупные предприятия более самодостаточны), в связи с чем они более мобильны. Все новые формы пространственной организации экономики – индустриальные парки, технопарки, особые экономические зоны, бизнес-инкубаторы и др. – обязательно имеют в числе своих резидентов либо независимые малые предприятия, либо малые предприятия, работающие как филиалы крупных компаний. Новые пространственные формы обеспечивают межфирменную и другую коммуникации, от которых напрямую зависит конкурентоспособность малого бизнеса.

Новые формы пространственной организации российской экономики и промышленности связаны также с приходом в страну филиалов крупных западных компаний («Самсунг», «Хитачи», «Форд», «Тойота» и др.), на размещение предприятий которых воздействуют специфические новые, факторы, в том числе, институциональные – доброжелательные бизнес-климат и инвестиционная привлекательность места, внятное законодательство, прозрачность процедур землеотвода и т.д.), предопределившие размещение этих филиалов в пригородной сельской местности в Ленинградской и Калужской областях, послужив основой возникновения новых промышленных зон из серии промышленных объектов, созданных иностранными инвесторами, которые перенимают друг у друга опыт ведения бизнеса на территории России.

Важным обстоятельством, которое предопределит расширение использования новых форм пространственной организации российской экономики в перспективе, станет появление новых наукоемких отраслей, которых не существовало в индустриальную эпоху (например, основанных на нанотехнологиях), размещение которых по сравнению с традиционными предприятиями (черной металлургии или угольной промышленности и др.) отличается существенно большей концентрацией – как в виде тяготения к высоко урбанизированным ареалам, так и в виде кластеризации на локальной территории сразу нескольких однопрофильных малых, средних и крупных предприятий.

С максимальной отчетливостью новые формы пространственной организации будут проявлять себя – на контрасте со старыми формами – в процессе реструктуризации старопромышленных районов и городов России. Так обширные промышленные зоны, занятые цепочкой технологически смежных крупных промышленных предприятий («районный межотраслевой

комплекс») будут постепенно заменяться существенно более локализованными площадками размещения плотно соседствующих друг с другом малых, средних и крупных предприятий, которые могут не быть технологически взаимосвязанными, поскольку встроены в глобальные цепочки создания добавленной стоимости в индивидуальном порядке, но при этом они интенсивно взаимодействуют друг с другом, обучаясь передовым практикам и новым технологическим решениям.

В районах нового хозяйственного освоения формы размещения «старых» добычных отраслей и видов экономической деятельности тоже станут иными. Так, значительное распространение получают мобильные, нестационарные формы хозяйственного освоения природных ресурсов на изолированных, обособленных промышленных площадках. Указанный вид пространственной организации в зарубежной традиции носит наименование «спутниковой/филиальной платформы», представляя собой хозяйственную форму, которая в отличие от ранее использовавшихся не укореняется на новой территории, не формирует известную линейно-узловую территориальную структуру районов нового освоения (из трасс и баз освоения), а имеет характер автономной, обособленной площадки (платформы) – в предельно отчетливой форме – морской платформы для добычи углеводородов на шельфе. Именно эти конфигурации в различных вариантах должны получить распространение при новом освоении ресурсов Арктики и Крайнего Севера, реализуя так называемое «освоение без заселения».

Среди важных общих особенностей всех новых форм пространственной организации: их значительно меньшая степень социальной укорененности, существенно большая нестационарность, мобильность; ориентированность на малый и средний бизнес, тяготение к локализованной анклавности как в старопромышленных районах (особые экономические зоны), так и в районах нового освоения («спутниковые платформы»). Для всех новых форм характерна ориентированность на источники нового знания, на взаимодействие бизнеса и науки, университетов и др.

В рамках СПР предстоит обосновать необходимость перехода к гибким инструментам размещения производств, а также подходы к развитию пространственной структуры экономики в региональном разрезе, в том числе на основе выделения основных зон и коридоров пространственного развития Российской Федерации, кластеров, территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, районов нового (пионерного освоения), опорных зон, новых промышленных районов, большинство из которых уже используется на практике, однако, концептуальное и методологическое обобщение которых еще предстоит осуществить, предложив подходы к формированию согласованной политики их применения, опирающиеся на обоснованные оценки потенциала опережающего развития тех или иных территорий.

#### **7.5.4 Стратегии (микростратегии) пространственного развития для основных проблемных зон Российской Федерации (природно-географические зоны, заповедные природные и культурно-исторические территории и ландшафты, приграничные территории)**

Получение значимого эффекта от масштабности и разнообразия пространства России предполагает нацеленность СПР на максимально эффективное использование совокупных ресурсов (населения, хозяйства и территории) каждого района и населенного места страны, на максимально возможное увеличение их капитализации.

Многомерность пространства России обуславливает объективное сосуществование на одной и той же территории разных по характеру функционирования, а также по задачам и стратегическим целям развития природно-хозяйственных районов. Адекватное описание, прогнозирование (моделирование) и управление пространственным развитием возможны лишь на основе сочетания нескольких региональных срезов и соответствующих им выделяемых районов, в связи с чем обязательным элементом разработки СПР должно стать использование *интегрального, разноосновного природно-хозяйственного районирования*, на основе которого для каждого типа района должны формулироваться свои особые целевые задачи развития, конкретизирующие общие цели и задачи СПР.

Функции и цели освоения и развития разных территорий, в особенности долгосрочные, стратегические, могут и должны быть самыми разнообразными: геополитическими, ресурсно-экономическими; транспортно-экономическими; экономико-отраслевыми; интегральными социально-экономическими; социальными; эстетическими; рекреационными; природно-оздоровительными; экологическими; территориально-резервными и др. Важной особенностью СПР должны стать ее концептуальная и сущностная многомерность.

Для основных природно-хозяйственных районов страны в рамках СПР возможно обоснование следующих целевых задач развития:

для природно-географических зон (арктической, северной, лесной, степной черноземной и др.) – экологически безопасное природопользование с обоснованием экстенсивных и интенсивных, временных и постоянных форм и пропорций хозяйствования;

для природно-ресурсных комплексов и районов (речных и озерных бассейнов, приморских регионов, горных областей) – сохранение и восстановление биоресурсных потенциалов природных комплексов на основе оптимизации (повышение эффективности) их использования;

для заповедных природных, культурных и рекреационных районов и ландшафтов, историко-культурных территорий – спасение (сохранение) природных экосистем, возрождение традиционных форм хозяйствования и культуры, сохранение (восстановление) культурно-исторической целостности и ценности заповедных территорий, ландшафтов и районов,

развитие человеческого капитала (повышение уровня физического и духовного потенциала населения);

для социально-экологических и производственно-экологических зон (городов и агломераций, других населенных пунктов, транспортных и энергетических объектов и систем, добывающих узлов и комплексов) – обеспечение социально-экологической безопасности и эффективности функционирования, включая решение проблемы ресурсно-сырьевого обеспечения городов, перехода предприятий на режим безотходного производства;

для инновационно-проектных зон и новых промышленных районов (наукоградов, территорий опережающего развития, региональных кластеров, ЗАТО, моногородов и др.) – обеспечение глобальной экономической конкурентоспособности России путем инновационной модернизации экономики на федеральном, региональном и локальном уровнях на основе разработки и реализации целостной системы разномасштабных наукоемких, высокотехнологичных проектов и программ;

для геополитических зон (приграничных территорий и районов) – сохранение территориальной целостности страны и развитие эффективных форм приграничного сотрудничества. Особая значимость и актуальность разработки долгосрочных стратегий развития приграничных районов и территорий страны, наличие которых характерно более чем для половины субъектов Российской Федерации, обусловлены их чрезвычайным разнообразием по всем основным социально-экономическим и природным характеристикам, а также по геополитическим параметрам, определяемым взаимоотношениями с сопредельными государствами. Поэтому первостепенной задачей должно стать осуществление типологии приграничных территорий страны с использованием критериев «опасности – безопасности», «возможности – невозможности», «эффективности – неэффективности» приграничного сотрудничества, с учетом важнейших свойств границ, которые в современном мире перестали рассматриваться как барьеры, превратив приграничье в контактную зону, в которой активно идет экономическое взаимодействие. В связи с этим, при разработке стратегий приграничного сотрудничества для разных территорий следует принимать во внимание стратегический характер партнёрства с различными странами и возможности совместного освоения приграничных районов, максимально используя их потенциал при определении направлений встраивания экономики соответствующих регионов в глобальные цепочки создания добавленной стоимости, не допуская, в то же время, эксклавности приграничных территорий, укрепляя их экономическое взаимодействие с внутренними районами.

Аналогичным образом специфические целевые задачи могут быть определены и для других типов зон и районов. Для каждой территории страны в рамках СПР предстоит определить ее место в глобальной, общероссийской, межрегиональной, региональной, локальной пространственных системах, сформулировать возможные цели, задачи,

приоритеты и механизмы развития, обеспечивающие проявление и обретение каждой территорией своей ценности. Специфические стратегии (микростратегии) долгосрочного развития для различных территорий должны при этом найти свое отражение в системе стратегического планирования Российской Федерации путем учета их важных рекомендаций в процессе разработки комплексных стратегий социально-экономического развития макрорегионов, регионов и муниципальных образований страны.

## **7.6 Сохранение окружающей среды и обеспечение экологической безопасности пространственного развития**

В целях обеспечения устойчивого развития Российской Федерации объектом государственной политики в рамках стратегии ее пространственного развития должны выступать территориальные экономико-социально-природные комплексы, что обуславливает необходимость обязательного учета экологических требований, накладывающих ограничения на параметры перспективного развития хозяйственной деятельности на различных территориях.

Гармонизация пространственного развития России предполагает необходимость обеспечения рационального природопользования по следующим основным направлениям, включая:

- последовательное снижение в районах активной экономической деятельности техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду и природные комплексы на основе активного внедрения и повсеместного использования в отраслях экономики безотходных и малоотходных технологий, расширения использования возобновляемых источников энергии, сокращения выбросов в воздушный бассейн и стоков загрязненных вод в водные объекты, минимизации накопления вредных веществ в природных средах за счет широкой утилизации отходов производства и жилищно-коммунального хозяйства;

- сохранение в регионах России уникальных природных объектов и проведение комплекса работ по реабилитации нарушенных природных комплексов, санации территорий локализации хозяйственных объектов, рекультивации нарушенных земель, лесовосстановлению, очистке водных объектов и повышению биоразнообразия;

- сохранение в регионах России и прилегающей акватории Мирового океана уникальных природных объектов и биоразнообразия на основе расширения и оптимизации деятельности особо охраняемых природных территорий (и акваторий) федерального и регионального значения, а также их использования для целей развития международного и внутреннего экологического туризма;

- совершенствование природоохранного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и механизмов его реализации, в том числе, в части регламентирования хозяйственной деятельности в районах сосредоточения особо ценных природных комплексов и

ужесточения системы санкций в отношении субъектов хозяйственной деятельности и физических лиц, допустивших серьезные правонарушения в данной сфере.

В качестве обобщающего критерия, определяющего масштабы допустимой нагрузки на природную среду, следует рассматривать хозяйственную емкость локальных экосистем, количественные оценки которой (на основе специально разработанной системы индикаторов<sup>37</sup>), наряду с оценками экологической ситуации на различных территориях, должны лечь в основу рекомендаций по учету экологических последствий при решении задач совершенствования системы расселения и размещения производительных сил в рамках разработки и реализации СПР.

## **7.7 Основные направления интеграции пространственных структур России в евразийское и мировое экономическое пространство**

Процессы интеграции России в единое евразийское и мировое экономическое пространство будут реализовываться через интеграцию в мировую экономику отдельных предприятий, кластеров, локальных пространственных структур (промышленных районов) различной специализации, модернизируемых региональных хозяйственных комплексов, трансформируемых на базе развития новой высококонкурентной специализации российских регионов, а также с учетом эффективного объединения субъектов Российской Федерации в более крупные межрегиональные пространственные структуры (макрорегионы).

С целью обеспечения встраивания пространственных структур разного уровня в единое евразийское и мировое экономическое пространство в период до 2030 года предстоит осуществить:

опережающее развитие в каждом отдельном регионе специализированных видов экономической деятельности, ориентированных на общероссийский или мировой товарные рынки и использующих благоприятные территориально-локализованные факторы экономического роста, в том числе с учетом преимущественного развития инновационно-ориентированных производств с высокой долей добавленной стоимости;

модернизацию существующих и строительство новых транспортных узлов и транспортных коммуникаций регионального, межрегионального и международного значения с учетом их сопряжения с существующими и проектируемыми международными транспортными коридорами и транспортно-логистическими комплексами;

формирование с привлечением зарубежных специалистов и передовых зарубежных компетенций и последующее функционирование во всех субъектах Российской Федерации (или группах субъектов Российской Федерации) высокоэффективной инновационной инфраструктуры, ориентированной на поддержку на региональном (или межрегиональном)

---

<sup>37</sup> Предложены в работах А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева и др.

уровне создания и распространения инноваций в отраслях региональной экономики;

формирование во всех субъектах Российской Федерации (или группах субъектов Российской Федерации) институциональной инфраструктуры, ориентированной на поддержку на региональном (или межрегиональном) уровне развития экспортноориентированных высокотехнологичных производств и иных видов деятельности, а также привлечение иностранных инвестиций в наиболее значимые сектора региональной экономики.

В качестве основных направлений встраивания российских хозяйствующих субъектов в цепочки добавленной стоимости на основе их перспективной специализации в мировой экономике, следует рассматривать:

для регионов центра европейской части России – высокотехнологичные (наукоемкие) производства конечной продукции нового технологического уклада гражданского и оборонного назначения (включая приборостроение, производства ИТ - сектора, автомобилестроение, химическую промышленность, сектор транспортных услуг, в том числе по реализации транзитного потенциала России в сфере международной торговли, туристско-рекреационный комплекс);

для регионов Северо-Запада России – высокотехнологичные производства в области транспортного и энергетического машиностроения, перерабатывающие производства лесного комплекса, производства топливно-энергетического комплекса, туристско-рекреационный комплекс; сектор транспортных услуг, в том числе услуг по реализации транзитного потенциала России;

для регионов Юга России - туристско-рекреационный комплекс; производства агропромышленного комплекса; сельскохозяйственное машиностроение, транспортный комплекс (в том числе международные морские порты и аэропорты);

для регионов Поволжья и Урала – производство конечной продукции в сфере тяжелого машиностроения, автомобилестроения, производства авиационных двигателей, химической и нефтехимической промышленности, черной металлургии;

для регионов Западной Сибири – производства топливно-энергетического комплекса, нефте- и газопереработка, отдельные производства машиностроения, туристско-рекреационный комплекс;

для регионов Восточной Сибири – глубокая переработка руд цветных металлов и производство изделий на их основе, перерабатывающие и конечные производства лесопромышленного комплекса, производство электроэнергии, туристско-рекреационный комплекс;

для регионов Дальнего Востока - перерабатывающие и конечные производства лесопромышленного комплекса, морехозяйственного комплекса, цветной металлургии, топливно-энергетического комплекса, туристско-рекреационный комплекс, сектор транспортных услуг, в том числе услуг по реализации транзитного потенциала России в сфере международной торговли.



В качестве основных контактных зон России в сфере международной торговли должны в перспективе рассматриваться: гг. Москва и Санкт-Петербург, Мурманская и Архангельская области, Краснодарский край, Астраханская область, Республика Крым, Приморский и Хабаровский края, Сахалинская область и др.

Результатом реализации указанных приоритетов и направлений интеграции российских регионов в единое евразийское и мировое экономическое пространство должно стать создание высококонкурентных региональных и межрегиональных хозяйственных комплексов, позволяющих обеспечить устойчивый экономический рост и комплексное, сбалансированное развитие экономики и социальной сферы разноуровневых пространственных структур на долгосрочную перспективу, и как следствие, минимизацию рисков появления серьезных диспропорций в пространственном развитии Российской Федерации.

## **8. Целевые показатели реализации Стратегии пространственного развития России**

Достижение цели и решение задач Стратегии пространственного развития России должно найти отражение в системе ее целевых показателей, отражающих положительные результаты ее реализации по следующим направлениям:

I. Обеспечения национальной безопасности и сохранения территориальной целостности страны, что предполагает:

- кардинальную смену вектора миграции населения страны (с «московского» на «восточный»);

- прекращение (существенное сокращение) оттока в другие страны наиболее креативных, творческих групп населения путем создания в регионах России необходимых условий для их плодотворной, общественно-полезной деятельности;

- укрепление и повышение «геополитической статусности» России в мире;

II. Обеспечения глобальной экономической конкурентоспособности России и ее макрорегионов за счет:

- обеспечения высокого уровня внешнеэкономической ориентированности комплекса обрабатывающих производств и сектора услуг России и каждого ее макрорегиона;

- снижения уровня безработицы экономически активного населения во всех макрорегионах страны до экономически обоснованных параметров - не более 3 – 4% от общей его численности;

- высокого и постоянно растущего уровня привлечения иностранных инвестиций в реальный сектор экономики России;

III. Повышения жизненного уровня населения страны и каждого региона (субъекта Российской Федерации) до социальных стандартов высокоразвитых государств, что предполагает:

- кратное снижение децильного коэффициента (соотношения доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения) как в целом по России, так и по каждому ее макрорегиону;

- наиболее полное, в соответствии с социальными нормативами, обеспечение жилой площадью, коммунальными и социальными услугами населения страны и каждого ее региона;

- значительное улучшение демографической ситуации в России и ее регионах (макрорегионах) в результате повышения уровня естественного прироста населения, как за счет роста рождаемости, так и за счет снижения смертности;

IV. Инновационной модернизации экономики на федеральном, региональном и локальном уровнях за счет;

- перехода от отраслевого к проектно-целевому планированию посредством разработки и реализации наукоемких, высокотехнологичных проектов и программ в регионах России;

- существенного (многократного) увеличения числа федеральных, межрегиональных и региональных инновационных проектов и программ;

- обеспечения круглогодичной транспортной доступности для всех населенных пунктов России и значительного повышения степени транспортной освоенности всех регионов страны;

V. Экологически безопасного, экономически эффективного освоения природных ресурсов и всей территории страны, а также любого ее региона как важнейшей среды проживания населения на основе:

- кардинального улучшения социально-экологических параметров природной среды и жизненных ресурсов: воды, воздуха, продуктов питания;

- повышения параметров «качества» и «жизненной емкости»<sup>38</sup> территории страны и каждого ее региона, формирования комфортной среды проживания населения;

- экономически эффективного и экологически безопасного освоения природных ресурсов.

По соответствующим направлениям на основном этапе подготовки Стратегии пространственного развития России должна осуществляться разработка конкретных частных и интегральных показателей результативности ее реализации в период до 2030 года, в том числе с разбиением по этапам, опирающаяся на широкий спектр подходов и критериев с использованием различных методов оценки эффективности пространственного развития России.

## **9. Экономические и социальные эффекты пространственного развития Российской Федерации**

---

<sup>38</sup> Повышение жизненной емкости территории – возможность расширения жизнедеятельности на данной территории, главным образом, путем интенсификации и комплексного использования уже освоенных ресурсов, а также путем вовлечения в использование для жизни новых ресурсов.

Проведение государственной политики, направленной на гармонизацию пространственных пропорций экономического и социального развития Российской Федерации, предполагает формирование высокоэффективных и конкурентоспособных в глобальной экономике региональных (макрорегиональных) хозяйственных комплексов, тесно интегрированных в едином экономическом пространстве страны. Конечным результатом гармонизации пространственного развития России и повышения степени интегрированности ее экономического пространства станет достижение реальных экономических и социальных эффектов, к которым относятся:

- рост суммарного по всем субъектам Российской Федерации валового регионального продукта;
- рост общего объема налогов, сборов и других обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- рост реальных денежных доходов населения Российской Федерации;
- снижение уровня безработицы экономически активного населения и стабилизация ситуации на региональных рынках труда;
- рост региональных потребительских рынков;
- развитие региональных рынков жилья;
- интенсификация межрегиональных и международных экономических связей (включая совершенствование структуры экспорта товаров и услуг и повышение в ней доли высокотехнологичных видов деятельности);
- существенное повышение уровня социально-экономической, в том числе бюджетно-финансовой устойчивости развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе.

Основные экономические и социальные эффекты пространственного развития России должны определяться исходя из условия снижения уровня пространственной дифференциации ее социально-экономического развития за счет опережающего развития экономически отстающих регионов (макрорегионов) на основе качественной трансформации и повышения конкурентоспособности их хозяйственных комплексов, последовательной диверсификации структуры их экономики.

Основными результатами реализации Стратегии пространственного развития, направленной на гармонизацию пространственных пропорций социально-экономического развития Российской Федерации выступают *повышение степени интегрированности ее экономического пространства на базе последовательной диверсификации регионально-хозяйственных структур, обеспечения комплексности и сбалансированности развития экономики и социальной сферы регионов; снижение современного уровня межрегиональной экономической дифференциации и, как следствие, достижение долгосрочной устойчивости экономического и социального развития страны.*

Проведение комплексной оценки экономических и социальных эффектов пространственного развития Российской Федерации может быть осуществлено на основе использования системы показателей в разрезе макрорегионов и субъектов Российской Федерации, включающих:

- объем производства валового регионального продукта;
- отраслевую структуру валового регионального продукта;
- общий объем налогов, сборов и иных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации (в том числе в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации);
- реальные денежные доходы населения;
- уровень безработицы экономически активного населения;
- оборот розничной торговли (с учетом уровня покупательной способности);
- обеспеченность населения объектами розничной торговли;
- объем платных услуг (с учетом уровня покупательной способности);
- объем инвестиций в основной капитал;
- объем межрегионального товарообмена;
- уровень развития внешнеэкономических связей (включая объем внешнеторгового оборота и объем иностранных инвестиций);
- степень обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры (в том числе объектами детского дошкольного образования, среднего, среднего профессионального и высшего образования, объектами здравоохранения);
- степень обеспеченности населения общей площадью благоустроенного жилого фонда, централизованным энергоснабжением, газоснабжением (или напольными электроплитами);
- степень обеспеченности населения чистой питьевой водой;
- уровень транспортной доступности (по железнодорожной сети и автомобильным дорогам общего пользования с твердым покрытием);
- уровень доступности для населения аэропортовой сети;
- уровень обеспеченности населения гостиничным фондом;
- уровень развития инновационной инфраструктуры;
- уровень инновационной активности организаций;
- показатели состояния окружающей среды и развития особо охраняемых природных территорий;
- другие показатели экономических и социальных эффектов пространственного развития.

Показатели, характеризующие пространственное развитие Российской Федерации, должны определяться по отношению к численности населения, площади территории или к иному базовому показателю.

Для оценки полученных экономических и социальных эффектов в результате принятия комплекса мер по государственному регулированию пространственного развития должны определяться:

- а) приростные величины оцениваемых показателей<sup>39</sup>;
- б) степень снижения территориальной (пространственной) дифференциации оцениваемых показателей на основе оценки среднего отклонения их параметров от соответствующего среднероссийского значения или от соответствующего эталонного (наилучшего) значения лидирующего макрорегиона или субъекта Российской Федерации;
- в) иные виды экономических и социальных эффектов пространственного развития.

Для сопоставления различных вариантов (сценариев) пространственного развития Российской Федерации и выбора оптимального варианта в рамках разработки СПР целесообразно также использование интегральных характеристик (сводных индексов) эффектов пространственного развития, учитывающих весь комплекс его значимых факторов.

## **10. Механизмы реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации**

В целях реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации предстоит разработать эффективный механизм согласования интересов различных субъектов пространственного развития, имеющий в качестве целевой функции формирование единого экономического пространства, а также активизацию процессов создания новых институтов и форм пространственной организации, обеспечивающих динамичное развитие разнородных пространственных образований.

Для обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также в целях подготовки проектов нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих ее реализацию, целесообразно создание Межведомственной комиссии по пространственному развитию при Министерстве экономического развития России, основными задачами которой могут стать:

- рассмотрение предложений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и научных организаций по содержанию и механизму реализации Стратегии;

- рассмотрение и представление в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложений по нормативному и правовому обеспечению реализации Стратегии и предложений по созданию механизмов согласования приоритетов социально-экономического развития регионов (макрорегионов) Российской Федерации и региональных аспектов федеральных отраслевых

---

<sup>39</sup> По показателю уровня безработицы экономически активного населения - величина процентного снижения.

стратегий;

– рассмотрение по поручениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проектов международных договоров Российской Федерации, затрагивающих содержание или реализацию Стратегии пространственного развития, организацию разработки соответствующих предложений и экспертных заключений, участие в международном сотрудничестве по этим вопросам;

– утверждение перечня приоритетных региональных (межрегиональных) проектов федерального значения с целью их дальнейшего включения в государственные программы.

Еще одним механизмом реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации должна стать горизонтальная интеграция регионов и муниципальных образований в рамках межрегионального и межмуниципального взаимодействия, в частности, формирование макрорегионов, развитие агломераций и др.

Так, в качестве механизма реализации СПР возможно использование корпораций развития макрорегионов (либо проектных администраций), создание которых может способствовать повышению эффективности за счет сочетания преимуществ централизованного и децентрализованного подходов к принятию решений; появления более сильных стимулов к успешной реализации проектов межрегионального взаимодействия у субъектов управления; формирования механизма рефинансирования реализации крупных межрегиональных проектов, позволяющих использовать поступления от реализации инвестиционных проектов первой очереди для осуществления инвестиционных проектов второй и последующих очередей.

Формирование механизмов согласованного развития территорий агломераций может осуществляться путем создания института координации политики развития всех входящих территорий в виде координационного совета (или другого органа) с представительством города-центра агломерации и окружающих его муниципалитетов.

Данные механизмы должны способствовать скоординированности принятия мер на федеральном, межрегиональном, региональном, межмуниципальном и местном уровнях по созданию условий для развития отраслей экономики и социальной сферы и формированию центров опережающего экономического роста с учетом конкурентных преимуществ соответствующих территорий.

Учитывая доминирующую роль частных инвестиций в формировании инвестиционного обеспечения пространственного развития России в целях реализации СПР необходимо обеспечить совершенствование механизмов привлечения частных инвесторов к решению задач развития территорий путем создания благоприятного инвестиционного климата, развития системы государственной поддержки инвестиционных проектов посредством предоставления налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов, развития механизмов лизинга, предоставления субсидий и государственных

гарантий, а также иных форм поддержки инвестиционных проектов, развития конкурентной среды, расширения участия предпринимателей, их союзов и объединений в формировании и реализации программ социально-экономического развития, расширения деятельности различных фондов поддержки инвестиционной и предпринимательской деятельности и др.

Наряду с перечисленными выше механизмами требуется принятие комплекса мер для формирования кадрового обеспечения решения задач инновационной модернизации экономики на всех уровнях – путем формирования системы подготовки квалифицированных кадров, ориентированных на потребности отраслей экономики с учетом перспективной специализации региональных хозяйственных комплексов, а также создания условий для предотвращения их оттока из России.

Основным механизмом реализации Стратегии пространственного развития должен стать план ее реализации, содержащий перечень наиболее важных социально значимых мероприятий и контрольных событий<sup>40</sup>.

В целях реализации СПР с учетом ее основных положений предстоит разработать стратегии социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации. Важным инструментом реализации СПР станут государственные программы, разработанные по территориальному признаку, а также схемы территориального планирования.

Наряду с программным подходом, в целях реализации СПР необходимо широко использовать проектный подход – разработку и реализацию проектов межрегионального сотрудничества, инфраструктурных мегапроектов в сфере транспорта и энергетики, проектов создания инновационной и социальной инфраструктуры федерального, межрегионального и регионального уровней.

Мониторинг реализации СПР должен осуществляться на основе оценки исполнения мероприятий плана ее реализации и комплексной оценки достижения значений показателей пространственного развития Российской Федерации.

Для осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии должна использоваться федеральная информационная система стратегического планирования, создаваемая на основе обеспечения информационного взаимодействия ФГИС ТП с государственной автоматизированной информационной системой «Управление».

Все перечисленные механизмы должны способствовать достижению цели Стратегии пространственного развития России - значительному повышению эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций России в глобальной экономике с учетом сохранения и упрочения основ национальной безопасности страны в изменяющемся мире.

---

<sup>40</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».