СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА: НОВАЦИИ И НЕРЕШЕННЫЕ ЗАДАЧИ[1]

ДРУЖИНИН Александр Георгиевич, д.геогр.н., профессор, alexdru9@mail.ru, Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия; Институт географии, Российская академия наук, Москва, Россия
ORCID: 0000-0002-1642-6335; Scopus Author ID: 7005628550
КОЛОСОВ Владимир Александрович, д.геогр.н., профессор, kolosov@igras.ru, Институт географии, Российская академия наук, Москва, Россия
ORCID: 0000-0003-2817-9463; Scopus Author ID: 35890270800

В статье с позиций общественной географии проводится анализ разработанной в 2024 г. Стратегии пространственного развития России на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. и сравниваются ее основные положения с первым подобным документом, принятым в 2019 г. Рассмотрены особенности и новации новой Стратегии: направленность на более гармоничное и сбалансированное пространственное развитие страны, в том числе, путем выделения опорных населенных пунктов (ОНП); попытка увязать документ с отраслевыми стратегиями и в то же время уход от узкоотраслевого подхода, учет внешних вызовов, природно-климатических изменений и многие другие. Отмечены недостатки, противоречия и пробелы документа: вероятность того, что имплементация концепции ОНП еще более ускорит депопуляцию сельской местности, невнимание к взаимосвязанности поселений разной людности, малым и средним городским агломерациям, полиэтническому составу жителей многих регионов страны, проблемам межрегионального и межмуниципального сотрудничества, неопределенность критериев выделения геостратегических территорий, путей и ограничений их развития в условиях внешнеполитического давления и др.

Ключевые слова: пространственное развитие, государственная политика, стратегия, инновации, недостатки, система расселения, общественная география, Россия.

DOI: 10.47711/0868-6351-211-47-57

Введение. Развитие системных представлений о «пространстве» и «пространственности» («особом типе упорядоченности мира» [1, с. 31]), привнесение соответствующих подходов и идей в междисциплинарные исследования, в общественное сознание и, наконец, в систему государственного управления – неизменно актуальная задача географической науки. Одной из первостепенных сфер ее практической реализации в современной России выступает стратегирование пространственного развития.

Государственная политика в области пространственного развития в постсоветской России насчитывает практически всего несколько лет и ведет свое начало от федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, постановления Правительства РФ № 870 от 20 августа 2015 г. «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации», Указа Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г. об утверждении «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Эти документы отразили озабоченность государственного руководства продолжающейся концентрацией экономического потенциала и населения в немногих крупных городах и быстрым обезлюдением большинства других городов и особенно сельской местности, обострением межрегиональных контрастов в доходах и качестве жизни граждан, потенциально угрожающим территориальной целостности страны, отставанием инфраструктуры, необходимостью дотировать преобладающую часть субъектов федерации. Присущая пространственным структурам и процессам инерционность [2] контрастировала при этом с подчас кардинальной

[1] *Работа выполнена в Институте географии РАН по теме ГЗ № FMWS-2024-0008 «Социально-экономическое пространство России в условиях глобальных трансформаций: внутренние и внешние вызовы».*

изменчивостью формирующих их условий, в том числе, международных. Стала ясной тесная взаимосвязь между национальными целями развития, задачами важнейших отраслей хозяйства и изменениями в территориальной организации страны.

Укоренение в середине 2010-х годов системы стратегирования развития регионов и муниципальных образований явилось, по существу, не только маркером, но и прямым следствием подобных изменений. В 2019 г. была впервые принята «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – СПР-2019). В ее глоссарии пространственное развитие определено как «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития»[2]. Подобное понимание, как и сам термин, в дальнейшем укоренилось и стало превалирующим, хотя и не единственным, что, в частности, хорошо показано в [3].

Подготовка СПР-2019 и ход ее практической реализации инициировали широкий, преимущественно, весьма критический научный дискурс [4-7], высветивший недостатки этого документа. Уже вскоре после принятия СПР-2019 возникли новые серьезные вызовы, настоятельно поставившие вопрос о пересмотре ее основных положений. В Российскую Федерацию вошли новые регионы (ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области), которые необходимо интегрировать в правовую, хозяйственную и другие системы страны. Начало СВО оказалось сопряжено с резким ростом геополитической напряженности; в связи с фактически полным отказом коллективного Запада от сотрудничества произошла радикальная переориентация внешнеэкономических связей России на страны Азии, Африки и Латинской Америки, что означало перераспределение транспортных потоков. В связи с «поворотом на Восток» возросла значимость дальневосточных и южных морских портов, расширились перспективы размещения экспортных и других новых промышленных объектов в регионах Сибири и Дальнего Востока. Осложнилось положение западных территорий России, граничащих с недружественными государствами, усилился риск блокады эксклавной Калининградской области.

Новые внешние вызовы тесно переплелись с обострением внутренних. Россия отказалась от глобалистской модели либеральной экономики, что, наряду с санкциями, вызвало необходимость в преимущественной опоре на внутренние ресурсы, в реиндустриализации и саморазвитии, импортозамещении, сокращении зависимости от внешних поставщиков товаров и услуг. Еще сильнее обозначилась невозможность сохранения структуры экономики, ориентированной главным образом на экспорт энергетических ресурсов, что резко актуализировало необходимость технологических инноваций и роста человеческого капитала. Обнажились проблемы драматической депопуляции российской провинции, постарения населения и сокращения в нем доли лиц трудоспособного возраста, нарастающих диспропорций рынка труда и нехватки кадров, внешней миграции. Тенденция некоторого выравнивания территориальных контрастов сменилась новым усилением межрегиональных различий в уровне ВРП на душу населения, инвестициях в основной капитал, промышленном производстве на душу населения, вводах нового жилья. Участившиеся неблагоприятные и опасные природные явления (катастрофические наводнения, таяние многолетней мерзлоты, опустынивание и др.) заставили уделять все большее внимание высоко дифференцированным в пространстве глобальным природно-климатическим изменениям и проблемам адаптации к ним населения и хозяйства, снижению спроса на углеводороды, формированию экономики предложения с низким уровнем выбросов парниковых газов.

[2] *Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf*

Однако новые внешние и внутренние обстоятельства стали не только источником экзистенциальных угроз, но и стимулом к модернизации, базовой рамкой пространственного развития и социальной жизни страны [8-9]. В этом контексте Правительство РФ[3] приняло решение разработать в 2024 г. «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» (СПР-2024). В ноябре 2024 г. работа над этим документом практически завершена, его содержание обнародовано[4]. Пользуясь этим, авторы поставили перед собой двоякую цель: во-первых, проанализировать с позиций общественной географии новации новой Стратегии и сравнить ее с основными посылами СПР-2019, а во-вторых, остановиться на некоторых важных, по их мнению, недостатках, противоречиях и пробелах документа, связанных как с нерешенностью фундаментальных научных проблем, так и стоящими перед страной сегодняшними вызовами.

Важнейшие новации СПР-2024. Новая СПР, сохраняя преемственность с СПР-2019, содержит целый ряд бесспорных и значимых новаций. Изменились заложенные в Стратегии целевые ориентиры. В СПР-2019 акцент был сделан на «устойчивом и сбалансированном пространственном развитии Российской Федерации» – фактически извечной попытке «гасить в режиме скорой помощи самые горячие текущие проблемы» [10]. В отличие от предыдущей Стратегии в СПР-2024 пространство страны рассматривается преимущественно не с точки зрения решения проблемы «выравнивания» диспропорций (на основе купирования опережающего развития ограниченного круга крупнейших городских агломераций и очагов экспортно-ориентированной добывающей промышленности, фигурировавших в СПР-2019 как «перспективные центры экономического роста»), а в качестве ресурса для «достижения национальных целей развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности»[5]. В этом контексте в СПР-2024 ощутимо возросла значимость посыла на реализацию общегосударственных интересов и приоритетных проектов на федеральном уровне.

Известно, что пространственное развитие в значительной степени определяется не столько специально направленными на него государственными мерами, сколько совокупностью пространственных последствий других решений, в том числе, деятельностью государственных монополий. В этой связи чрезвычайно важно, что в новой стратегии впервые сделана попытка синхронизировать направления пространственного развития с имплементацией Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, Энергетической стратегии России до 2035 г., Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г. и ряда других документов стратегического планирования, в том числе в таких сферах, как здравоохранение, просвещение, наука и высшее образование.

При этом идеологи и авторы СПР-2024 стремились уйти от узкоотраслевого подхода и попыток предусмотреть тенденции развития и размещения разных сфер деятельности через определение специализации регионов, как в СПР-2019. В новом документе рассматриваются ключевые комплексы, задающие тренды развития всей экономики, – транспортная система, жилищное строительство, информационно-телекоммуникационная инфраструктура, промышленность, туризм.

СПР-2024 направлена на решение или смягчение проблем единого пространства страны, а не совокупности регионов. Иными словами, она посвящена именно

---

[3] Михаил Мишустин дал поручения по итогам стратегической сессии о стратегии пространственного развития России. URL: http://government.ru/news/51655/

[4] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года // Материалы парламентских слушаний «Об основных положениях проектируемой стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года». М., 2024. С. 1-72. URL: http://council.gov.ru/media/files/frN6yyPOYcitAg8t2IJtdzueCbWlNlAX.pdf

[5] Там же. С. 24. URL: http://council.gov.ru/media/files/frN6yyPOYcitAg8t2IJtdzueCbWlNlAX.pdf

пространственному развитию, а не развитию отдельных регионов, как СПР-2019, в которой первостепенное место было отведено умозрительной перспективной экономической специализации «макрорегионов» и входящих в них субъектов РФ, а также крупнейшим городским агломерациям.

В новой СПР важное место заняли меры по адаптации к изменениям климата на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном уровнях, включая ведение федерального, отраслевых и региональных перечней климатически уязвимых объектов. Впервые учитываются тенденции развития и планы пространственного планирования взаимоотношений со стратегически важными и дружественными России соседними государствами, включая торговлю с ними и приграничное сотрудничество. В соответствии с современными подходами [11] кратко рассматривается социально-экономическая ситуация по обе стороны границы, а приграничье трактуется как единое сложное и взаимосвязанное образование, реагирующее на изменения на любом своем участке. Соседство понимается не только как вызов развитию приграничья, создающий определенные ограничения и дополнительные проблемы, но и как возможность извлечь выгоду из приграничного положения.

Несравненно большее внимание уделено синхронизации акваториального и территориального планирования и в целом «морской» тематике, пространственным аспектам научно-технологического развития. Отмечена (хотя и без какой-либо конкретики и, тем более, учета финансовых потоков, представляющих собой отдельную политически крайне чувствительную тему) необходимость «повышения уровня самостоятельности территорий за счет роста собственных доходов и сбалансированной политики в сфере межбюджетных отношений» и учета «мнений населения и бизнеса» (правда, мельком и на последнем месте). Особый фокус сделан на развитии новых регионов. Таким образом, по сравнению с предшествующей стратегией, СПР-2024 стала более «централизованной», «геополитизированной» и «экономизированной».

В обеих СПР констатируется рост концентрации населения и экономического потенциала в городских агломерациях, объясняемый «неравномерным развитием социальной инфраструктуры и иными условиями, влияющими на уровень и качество среды для жизни населения». В СПР-2019 подчеркивается, что сосредоточение населения в крупнейших центрах – объективная общемировая необратимая тенденция. Однако из этой констатации сделаны весьма разные выводы. В первой стратегии очевиден упор на дальнейшее развитие и расширение влияния на окружающие территории 19 крупнейших и крупных агломераций как драйверов экономического роста, главных источников инноваций и центров общественных услуг высокого уровня. При этом характерно, что речь идет исключительно о крупных и крупнейших агломерациях (с общей численностью населения соответственно от 500 тыс. до 1 млн чел. и более 1 млн чел.), под которыми подразумеваются совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе, трудовыми и социальными связями. Термин «агломерация» употребляется в СПР-2019 многие десятки раз, тогда как в СПР-2024 – всего несколько раз.

Крупнейшие и крупные агломерации в СПР-2019 в соответствии с известной теорией поляризованного развития – вершина обширной иерархии «перспективных центров экономического роста». В их число вошли названные «поименно» центры регионального уровня нескольких категорий, неуточненные «перспективные минерально-сырьевые и агропромышленные центры», а также центры, «в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня».

В новой стратегии термин «городская агломерация» получил более точное толкование как форма расселения, включающая одно или несколько ядер и прилегающую территорию, на которой расположены населенные пункты в пределах не более полуторачасовой транспортной доступности до ядра агломерации, объединенные интенсивными экономическими, в том числе, трудовыми и социальными связями. В то же время и новая СПР, как и предшествующий документ, признает агломерациями далеко не все групповые системы городского расселения, а только те из них, ядрами которых являются города с населением более 250 тыс. жителей (кроме городов Московской области).

В отличие от своей предшественницы, СПР-2024 направлена на более гармоничное и сбалансированное пространственное развитие страны. Этой цели должна служить концепция опорного населенного пункта (ОНП), под которым подразумевается поселение, «приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей РФ и обеспечению национальной безопасности, в том числе обеспечивает для жителей прилегающей территории доступность образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей».

Концепция ОНП перекликается, с одной стороны, с теорией системы центральных мест В. Кристаллера и А. Леша, объяснявшей закономерности размещения городов – обслуживающих центров разного ранга в гипотетическом гомогенном сельском рыночном пространстве, а с другой, – теорией полюсов роста Ф. Перру и его последователей. Созвучна идея ОНП и пролонгированной отечественной традиции выявления неких «опорных» поселений (В.П. Семенов-Тян-Шанский, Н.Н. Баранский, И.М. Маергойз, Г.М. Лаппо и др.). Она воплотилась к рубежу 1970-1980-х годов в частично оппонирующие друг другу (см. [12]) представления о «единой системе расселения» и «опорном каркасе расселения». Характерно, что во всех ОНП с прилегающими к ним территориями, по оценке Минэкономразвития, проживает 73% населения страны. Это существенно больше, чем в крупнейших городских агломерациях, доля которых в населении России, согласно различным подсчетам, варьирует в диапазоне от 39,9 до 50,1% [13].

Основные проблемные области и противоречия СПР-2024. Очевидно, что приоритетное развитие большого числа ОНП возможно лишь за счет дополнительных финансовых ресурсов, которые должны появиться за счет региональных и местных источников. Однако совсем неясно, будут ли ОНП притягивать новые функции и инфраструктуру в условиях рынка, оттока населения и ограниченности бюджетных средств, насколько улучшение социальной инфраструктуры и транспортной связности ОНП будет стимулировать предпринимательскую инициативу.

Как правило, в муниципальных районах опорным «назначается» один населенный пункт – районный центр, обычно лучше, чем другие поселения, обеспеченный инфраструктурой и коммуникациями с большими городами [14]. Концентрации функций именно в районном административном центре значительно способствует и муниципальная реформа – переход на однозвенную муниципальную систему и ликвидация нижнего, поселенческого, звена управления. Более того, сокращение населения сельских муниципальных образований, включая и их административные центры, делает нерациональным сохранение в каждом из них, как в советское время, территориальных подразделений государственных ведомств, например, военкоматов, управлений внутренних дел, налоговых инспекций и т. п. Эти подразделения, как правило, становятся межрайонными. Несмотря на стремление региональных властей более равномерно распределить их по районам, ведомственная оптимизация ведет к укреплению немногих важнейших субрегиональных центров и ослаблению остальных. Перекройка границ и укрупнение регионов и муниципалитетов обычно также способствует новому витку периферизации бывших районных центров и их окрестностей.

В результате формирование сети ОНП фактически обрекает на «второсортный» уровень государственной поддержки 40 млн граждан страны, что эквивалентно суммарной численности населения сельских населенных пунктов людностью до 5 тыс. жителей, а также городов и поселков городского типа, имеющих до 20 тыс. постоянного населения. Весьма вероятно повторение истории разделения сельских населенных пунктов Нечерноземья на «перспективные» (обычно центральные усадьбы колхозов и совхозов) и «неперспективные», резко ускорившего исход жителей сельской местности, главным образом в крупные города. Парадоксальным образом концепция ОНП стала иллюстрацией ограниченности возможностей выравнивания меж- и внутрирегиональных контрастов, практической невозможности повсеместного противодействия «сжатию» российского освоенного пространства и трендам дальнейшей территориальной концентрации производства и населения, о которой говорится в многочисленных публикациях российских географов-обществоведов [15-16]. На фоне развития или замедления сжатия относительно небольшого числа центральных мест происходит ускоренная деградация других населенных пунктов, ухудшается их обеспеченность услугами. Огромные различия между ОНП не дают возможности применять к ним единые нормативы.

На примере размещения территориальных подразделений центральных ведомств видны отличия концепции ОНП от советской теории единой системы расселения, которую во время подготовки новой стратегии не раз вспоминали эксперты. К сожалению, в новой стратегии не использованы главные принципы «Единой системы» – функциональная взаимосвязанность иерархически организованной совокупности населенных пунктов, необходимость их скоординированного, взаимоподдерживающего развития [17].

Отказ от этого принципа проявляется также в том, что СПР-2024 «не видит» агломерации, возникшие вокруг ядер с населением менее 250 тыс. жителей, что, в свою очередь, проявляется в не всегда логичном выборе ОНП. СПР и связанные с ней документы не позволяют однозначно определить ОНП в случаях, когда кандидатов на этот статус в муниципальном образовании несколько. Так, в Боровском районе Калужской области в качестве ОНП выбран г. Балабаново, находящийся всего в паре километров от Обнинска, ядра значительной и растущей агломерации (его население в 2024 г. – более 130 тыс. чел.), включающей также близко расположенные друг от друга районный центр Боровск, города Белоусово, Ермолино, Жуков и Малоярославец.

В позднесоветский период на территории РСФСР эксперты выделяли 10-12 тыс. «укрупненных сельсоветов» [18]. В дальнейшем эта дробность низовой структуры расселения в основном сохранилась. По состоянию на 1.01.2023 г. в стране насчитывалось 1203 городских и 14580 сельских поселений[6], подчас объединяющих несколько населенных пунктов. Это позволяет оценить возможную оптимальную численность ОНП в 6-7 тыс. при обязательной их иерархизации и селекции мер поддержки. Необходимое в этой связи расширение перечня ОНП следует осуществлять с обязательным учетом традиционного для географов приоритета местных условий [19], давая субъектам федерации возможность установить собственные, «региональные» ОНП.

Концепция ОНП должна соответствовать федеративному государственному устройству России, многонациональному составу ее граждан, наличию «этнических» регионов с присущей им постсоветской моноэтнизацией [20], а также муниципальных образований с характерной устойчивой полиэтнической структурой населения. Такие территории широко представлены, в частности, на Северном Кавказе, в Поволжье, Сибири. В перечень ОНП должны попасть фактические «центральные места» всех ареалов компактного проживания этнических общностей России, сложившиеся на субрегиональном уровне.

[6] *Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023: Стат. сб. / Росстат. М., 2023. 1126 с. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2023.pdf*

Ключевым условием успешности применения инструментария ОНП выступает поддержка или воссоздание их экономической базы на основе выстраивания баланса с точки зрения: 1) занятости в бюджетном секторе и государственных социальных расходов; 2) потенциала местной экономики (в том числе с учетом «эндогенных ресурсов» ее роста [21]); 3) «дачной составляющей» (там, где она наблюдается); 4) маятниковой миграции и «отходничества». СПР-2024, кстати, четко ориентирует на дальнейшее «стимулирование трудовой мобильности». Как показал и советский [22-23], и постсоветский опыт, она ведет к неоднозначным последствиям для системы расселения ввиду глубинного противоречия между позитивным народнохозяйственным эффектом концентрации при одновременном повышении связанности населенных пунктов, с одной стороны, и долгосрочными демографическими рисками, с другой. Трудовая мобильность может подрывать институт семьи, рождаемости, способствовать уменьшению рождаемости и средней продолжительности жизни.

В должной мере в СПР-2024 остались неосмысленными и предельно актуализированные в современном геополитическом контексте вопросы развития обширного массива «геостратегических территорий», имеющих «существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности РФ», в которых сложились «специфические условия жизни и ведения хозяйственной деятельности». В СПР-2019 к «геостратегическим» был отнесен 51 субъект РФ, что само по себе ведет к «рассеиванию» федеральной поддержки, заведомо снижая ее эффективность [24-26].

В СПР-2024 в списке геостратегических территорий остались Республика Крым, Севастополь и Калининградская область, дальневосточные, северокавказские и арктические регионы; большинство из них являются также приграничными. Остальные приграничные регионы исключены из числа геостратегических. Одновременно в этот список включены новые субъекты РФ, а также муниципальные образования ряда западных регионов, примыкающие к государственной границе с недружественными странами. В итоге, перечень геостратегических территорий стал короче, но и он включает полностью 29 регионов, а также целый ряд муниципальных образований, что в сумме эквивалентно 57% площади страны. Требуется более четкое определение критериев выделения и типологизация этих территорий, в том числе, что существенно более важно, на муниципальном уровне, проработка возможностей, путей и ограничений их развития в условиях внешнеполитического давления, экономического сдерживания и роста внутренних напряжений.

На примере геостратегических территорий особенно явственно виден важный пробел СПР-2024: недостаточное внимание к внутрирегиональным различиям, гораздо более контрастным, чем межрегиональные. «Геостратегичность» субъекта РФ определяется не только, а иногда и не столько его географическим положением и другими показателями в целом, сколько значением отдельных населенных пунктов и расположенных в них объектов – их ролью в хозяйстве, социальными функциями, вкладом в обороноспособность страны. В одном из ранних вариантов новой Стратегии в особый приоритет выделялись «стратегические поселения», но их очевидная разнородность, многочисленность и частое совпадение с ОНП заставили отказаться от него.

Фактически только упомянута важнейшая задача укрепления и создания адекватной нормативно-правовой базы межрегиональных и межмуниципальных взаимодействий, хотя она настойчиво артикулируется как географами [8; 27], так и экономистами [5]. Межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество, расширяющее возможности экономического роста и укрепляющее целостность государства, ныне особенно актуально [28, с. 14]. Императивы импортозамещения, замыкания на территории России цепочек добавленной стоимости, опережающее развитие внутреннего туризма и другие

факторы порождают запрос на существенный рост территориальной интеграции. Для нее складываются и необходимые инфраструктурно-транспортные условия: в 1970 г. плотность автодорог с твердым покрытием составляла в РСФСР 130 км на 10000 кв. км[7], а в 2022 г. – 650; в 1980 г. имелось всего 30 легковых автомобилей на 1000 жителей[8], в настоящее время – 327. Это позволяет реализовать на практике декларированную еще полвека назад установку на формирование «территориально более обширных и хозяйственно развитых систем группового расселения» [22, с. 48], в том числе возникающих благодаря намеченному в СПР-2024 созданию транспортных коридоров – «осей развития» [8]. Их формирование создает предпосылки для решения фундаментальной задачи создания реально интегрированной Единой системы расселения.

Границы между субъектами РФ и даже отдельными муниципалитетами, отражающие противоречие между континуальностью физического и социального пространства и барьерной функцией административных рубежей, часто представляют собой грубые «швы» в российском пространстве, негативно сказывающиеся на хозяйстве и повседневных практиках жителей. Неформальные, юридически не закрепленные границы, например, городских агломераций и зон тяготения к крупным городам, часто не совпадают с формальными. В этой связи представляется важным сотрудничество между соседними территориями в решении широкого круга «трансграничных» по своей природе проблем, в том числе связанных с общностью природной первоосновы жизнедеятельности (горных массивов, речных бассейнов и озер, внутренних морей), а также с рекреационной деятельностью (вторыми жилищами горожан), распространением городской застройки, развитием транспорта и другой инфраструктуры, утилизацией отходов и т. п.

Один из наиболее известных случаев – расширение Краснодарской агломерации в соседних районах Адыгеи, вызванное их хорошей транспортной доступностью, относительно низкой стоимостью земли, разницей в ставке земельного налога и пониженными тарифами на электроэнергию. Стратегиями развития обоих регионов предусмотрена реализация флагманского проекта «Пространство без границ», включающего программы развития «трансграничных» Краснодарской и Сочинской агломераций, Кавказского горного ареала. Однако в реальности этот проект остается «на бумаге», в том числе из-за неадекватности правовых норм, затрудняющих финансирование совместных проектов, несовпадения интересов и приоритетов, разных электоральных циклов, специфики российской политической культуры и управленческой традиции, опасения присоединения к соседнему более крупному региону, как в случае Адыгеи или Еврейской автономной области.

Похожая ситуация наблюдается и на муниципальном уровне в том же Краснодарском крае и других регионах. Соседние города-«близнецы», расположенные близко друг от друга по разные стороны границ между субъектами РФ, вместо совместного использования объектов социальной инфраструктуры вынуждены сооружать их каждый для себя. На административных рубежах сформировались резкие градиенты в уровне бюджетных расходов на душу населения, обеспеченности услугами, а общие природные объекты становятся либо «ничейными», либо эксплуатируются одной стороной в ущерб другой. Институты межрегионального и межмуниципального сотрудничества развиты пока слабо, потребность в них до сих пор вполне не осознается, хотя их создание позволяет решать «трансграничные» проблемы, не меняя границ [29].

Заключение. Пространственное развитие самой крупной по территории страны мира с разнообразными природно-климатическими и исключительно динамичными социальными условиями – объективно крайне сложный объект стратегирования.

[7] *Народное хозяйство РСФСР в 1970 году. М., Статистика. 1971. URL: https://istmat.org/node/*
[8] *Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. М., Республиканский информационно- издательский центр. 1991. URL: https://istmat.org/node/15863*

Интересы «стейкхолдеров» множественны и противоречивы, приоритизация мер неизбежно дискуссионна, долгосрочные прогнозы ненадежны, эффекты принимаемых решений труднопредсказуемы и плохо поддаются экономической оценке. Поэтому СПР-2024 – документ «транзитивный», требующий постоянной коррекции, более глубокой проработки, основывающейся, в том числе, на детализированной пространственной информации и дополнительных географо-экономических обоснованиях. За второй СПР, по всей видимости, последует и третья, учитывающая новые реалии, опыт имплементации, недостатки и пробелы предшествующих стратегий, и работу над ней предстоит начать фактически уже в настоящее время.

Следующая Стратегия, как видится авторам, во-первых, должна включать более мощную прогнозно-целевую составляющую, в ключевых моментах быть преактивной. Во-вторых, она должна иметь эшелонированный временной горизонт: 5-летний (решение первоочередных задач, реакция на наиболее значимые внешние вызовы), 10-летний (реализация стратегически значимых инфраструктурных проектов и стимулирование структурных сдвигов), 15-летний (учет технологических и демографических изменений и сдвигов в расселении). В-третьих, Стратегию следует ориентировать на управляемое сжатие освоенного российского пространства и малолюдное использование его подавляющей части – не только Сибири, но и Новороссии, Европейского Севера, Арктической зоны, Дальнего Востока. В-четвертых, стратегирование должно учитывать происходящие и грядущие технико-технологические изменения и предусматривать создание разномасштабных центров научно-технологической активности. Наконец, в-пятых, Стратегия должна уделять существенно большее внимание субфедеральному контексту, региональным и местным особенностям, интересам.

Эти задачи предполагают концентрацию усилий российских географов-обществоведов на решении спектра задач, связанных со структурированием территории, в том числе по осям «село-город», «городские агломерации – внеагломерационные пространства», «экономически развитые плотно заселенные ареалы – слабоосвоенная периферия». В этой же связи нуждается в уточнении перечень ОНП. Он должен быть основан, в том числе, на инвентаризации «городов науки», особых экономических зон, территорий опережающего развития, «исторических городов России». Остается в научно-теоретической и прикладной повестке и актуализация социально-экономического районирования страны в связи с изменившимися геоэкономическими приоритетами, воссозданием элементов территориально-производственного, в том числе акватерриториального комплексообразования.

Литература / References

1. *Костинский Г.Д. Идея пространственности в географии // Известия РАН. Серия географическая. 1992. № 6. С. 31-40. [Kostinsky G.D. The idea of spatiality in geography. Izvestiya RAN. Seriya geograficheskaya. 1992. No. 6. Pp. 31-40. (In Russ.)]*
2. *Артоболевский С.С., Бабурин В.Л., Бакланов П.Я., Касимов Н.С., Колосов В.А., Котляков В.М., Люри Д.И., Тишков А.А. Стратегии пространственного развития в Российской Федерации: географические ресурсы и ограничения // Известия РАН. Серия географическая. 2009. № 3. С. 8-17. [Artobolevsky S.S., Baburin V.L., Baklanov P.Ya., Kasimov N.S., Kolosov V.A., Kotlyakov V.M., Luri D.I., Tishkov A.A. Spatial development strategies in the Russian Federation: geographical resources and limitations. Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 2009. No. 3. Pp. 8-17. (In Russ.)]*
3. *Лексин В. Н. Развитие как ключевое оценочное понятие трансформации пространственных систем // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 3. С. 4-20. [Leksin V. N. Development as a key evaluative concept of spatial system transformation. Baltic Region. Vol. 2024. 16. No. 3. Pp. 4-20. (In Russ.)] DOI: 10.5922/2079-8555-2024-3-1.*
4. *Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 631-643. [Bukhwald E.M., Kolchugina A.V. Spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation. E`konomika regiona. 2019. Vol. 15. Issue. 3. Pp. 631-643. (In Russ.)] DOI: 10.17059/2019-3-1.*
5. *Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264-287. [Kolomak E.A., Kryukov V.A., Melnikova L.V., Seliverstov V.E., Suslov V.I., Suslov N.I. Strategy of*

spatial development of Russia: expectations and realities. Region: e`konomika i sociologiya. 2018. No. 2. Pp. 264-287. (In Russ.)] DOI: 10.15372/REG20180212.

6. *Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 107-125. [Kuznetsova O.V. Problems of elaboration of spatial development strategy of the Russian Federation. Spatial Economics. 2019.Vol. 15. No. 4. Pp. 107-125. (In Russ.)] DOI: 10.14530/se.2019.4.107-125.*
7. *Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 4. С. 967-980. [Minakir P.A. Russian economic space: strategic impasses. Economy of Region. 2019. Vol. 15. No. 4. Pp. 967-980. (In Russ.)] DOI: 10.17059/2019-4-1.*
8. *Кузнецова О.В., Дружинин А.Г. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4 (205). С. 36-45. [Kuznetsova O.V., Druzhinin A.G. Towards a new strategy of spatial development of Russia. Problemy Prognozirovaniya. 2024. No. 4 (205). Pp. 36-45. (In Russ.)] DOI: 10.47711/0868-6351-205-36-45.*
9. *Дементьев А.Н., Матвеев М.Н. Идеология «опорных населенных пунктов» в пространственном развитии России // Бюджет. 2024. № 1. С. 62-65. [Dementiev A.N., Matveev M.N. The ideology of «anchor settlements» in the spatial development of Russia. Budget. 2024. No. 1. Pp. 62-65. (In Russ.)]*
10. *Артоболевский С.С., Бакланов П.Я., Трейвиш А.И. Пространство и развитие России: полимасштабный анализ // Вестник Российской академии наук. 2009. Т. 79. № 2. С. 101-112. [Artobolevsky S.S., Baklanov P.Ya., Trayvish A.I. Space and development of Russia: a multi-scale analysis. Bulletin of the Russian Academy of Sciences. 2009. Vol. 79. No. 2. Pp. 101-112. (In Russ.)]*
11. *Российское пограничье: вызовы соседства / Под ред. В.А. Колосова. М., ИП Матушкина И.И. 2018. 562 с. [The Russian border area: challenges of the neighborhood / Edited by V.A. Kolosov. M., IP Matushkina I.I. 2018. 562 p. (In Russ.)]*
12. *Агафонов Н.Т., Лавров С.Б., Хорев Б.С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике // Известия Всесоюзного географического общества. 1982. Вып. 6. С. 533-538. [Agafonov N.T., Lavrov S.B., Xorev B.S. O nekotory`x oshibochny`x koncepciyax v urbanistike. Izvestiya Vsesoyuznogo geograficheskogo obshhestva. 1982. Vol. 6. Pp. 533-538. (In Russ.)]*
13. *Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения надагломерационного уровня в России // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 4. С. 31-45. [Antonov E.V., Makhrova A.G. The largest urban agglomerations and forms of settlement of the supra-agglomeration level in Russia. Izvestiya Rossiyskoy akademii nauk. The series is geographical. 2019. No. 4. Pp. 31-45. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S2587-55662019431-45.*
14. *Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 95-111. [Markwart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. The system of anchor settlements as a mechanism for managing spatial development: theoretical and practical aspects. Power. 2022. No. 2. Pp. 95-111. (In Russ.)]*
15. *Зубаревич Н.В. Регионы России в новых экономических условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 3 (55). С. 226-234. [Zubarevich N.V. Regions of Russia in new economic conditions. Journal of the New Economic Association. 2022. No. 3 (55). Pp. 226-234. (In Russ.)] DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-15.*
16. *Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. Проблема «сжатия» российского освоенного пространства и пути ее решения // Общественные науки и современность. 2024. № 4. С. 114–127. [Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V. The problem of «compression» of the Russian developed space and ways to solve it. Social sciences and modernity. 2024. No. 4. Pp. 114-127. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S0869049924040094, EDN: ZGSJDO.*
17. *Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. «Ультраурбанизм и аглоцентризм» vs «единая система расселения»: актуальность дискуссии сорокалетней давности // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023. № 1. С. 135-150. [Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V. «Ultra-urbanism and agglocentrism» vs «unified settlement system»: the relevance of the forty-year-old discussion. Scientific works. Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 1. Pp. 135-150. (In Russ.)] DOI: 10.47711/2076-3182-2023-1-135-150.*
18. *Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М., Мысль. 1981. 320 с. [Khorev B.S. Territorial organization of society. M., Mysl. 1981. 320 p. (In Russ.)]*
19. *Баранский Н.Н. Очередные задачи географии // Известия Всесоюзного географического общества. 1957. № 1. С. 36-43. [Baransky N.N. The next tasks of geography. Izvestiya Vsesoyuznogo geograficheskogo obshhestva. 1957. No. 1. Pp. 36-43. (In Russ.)]*
20. *Стрелецкий В.Н. Россия в этнокультурном измерении: факторы регионализации и пространственные структуры / Региональное развитие и региональная политика России в переходный период. 2011. С. 146-176. [Streletsky V.N. Russia in the ethnocultural dimension: factors of regionalization and spatial structures / Regional development and regional policy of Russia in the transition period. 2011. Pp. 146-176. (In Russ.)]*
21. *Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н. Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М., Новый хронограф. 2013. 548 с. [Zamyatina N.Yu., Pilyasov A.N. The Russia we have found: exploring space at the micro level. M., Novy Chronograph. 2013. 548 p. (In Russ.)]*
22. *Листенгурт Ф.М. Критерии выделения крупномасштабных агломераций в СССР // Известия РАН. Серия географическая. 1975. № 1. С. 41-49. [Listengurt F.M. Criteria for the allocation of large-scale agglomerations in the USSR. Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 1975. No. 1. Pp. 41-49. (In Russ.)]*
23. *Хорев Б.С. Реконструкция сельского расселения: новый этап научно-технической политики // Современное село: пути развития. Вопросы географии. 1988. Вып. 132. С. 34-52. [Khorev B.S. Reconstruction of rural settlement: a new stage of scientific and technical policy. Modern village: ways of development. Voprosy` geografii. 1988. Issue 132. Pp. 34-52. (In Russ.)]*
24. *Валентик О.Н. Геостратегические территории как инструмент политики пространственного регулирования в экономике // Экономические науки. 2019. № 6 (175). С. 30-33. [Valentik O.N. Geostrategic territories as an instrument of spatial regulation policy in the economy. Economic sciences. 2019. No. 6 (175). Pp. 30-33. (In Russ.)] DOI: 11.1444111.114.31.*
25. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.Б. «Геостратегические территории» и «точки роста» в стратегировании пространственного развития Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 4. С. 7-23 [Ivanov O.B., Buchwald E.B. «Geostrategic territories» and «growth points» in strategizing of spatial development of the Russian Federation. ETAP: economic theory, analysis, practice. 2019. No. 4. Pp. 7-23. (In Russ.)]*

26. *Доминина И.Н. «Геостратегическая территория» как форма пространственного регулирования экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 126-141. [Dominina I.N. «Geostrategic territory» as a form of spatial regulation of the economy. Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 6. Pp. 126-141(In Russ.)]*
27. *Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И., Шелудков А.В. Полимасштабный подход к выявлению пространственного неравенства в России как стимула и тормоза развития // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2022. № 86 (3). С. 289-309. [Nefedova T.G., Trayvish A.I., Sheludyakov A.V. A multi-scale approach to identifying spatial inequality in Russia as an incentive and brake on development. Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 2022. No. 86 (3). Pp. 289-309. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S2587556622030128.*
28. *Широв А.А., Михеева Н.Н., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Макроэкономическая стабилизация и пространственное развитие экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5 (176). С. 3-15. [Shirov A.A., Mikheeva N.N., Gusev M.S., Savchishina K.E. Macroeconomic stabilization and spatial development of the economy // Problemy Prognozirovaniya. 2019. No. 5. Pp. 3-15. (In Russ.)]*
29. *Kolosov V.A., Sebentsov A.B., Morachevskaya K.A. Formal borders and cross-border interactions: country – region – municipality. Baltic Region. 2024. Vol. 16. No. 3. Pp. 21-41. DOI: 10.5922/2079-8555-2024-3-2.*

— ❖ —

Статья поступила в редакцию 22.11.2024. Статья принята к публикации 26.12.2024.

Для цитирования: *А.Г. Дружинин, В.А. Колосов*. Стратегия пространственного развития России на период до 2030 года: новации и нерешенные задачи // Проблемы прогнозирования. 2025. № 4 (211). С. 47-57.
DOI: 10.47711/0868-6351-211-47-57

Summary

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR RUSSIA UP TO 2030: INNOVATIONS AND TASKS FOR SOLUTION

A.G. DRUZHININ, Doct. Sci. (Geog.), Professor, Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia
ORCID: 0000-0002-1642-6335; Scopus Author ID: 7005628550
V.A. KOLOSOV, Doct. Sci. (Geog.), Professor, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0003-2817-9463; Scopus Author ID: 35890270800

Abstract. This article analyzes Russia's Spatial Development Strategy for the period up to 2030 with a forecast until 2036 and compares its main provisions with the first document of this kind adopted in 2019. The new strategy was developed in 2024. The following features of the new Strategy are considered: a focus on a more harmonious and balanced spatial development of this country, including through distinguishing key population centers (KPCs); an attempt to link the document to sectoral strategies, while moving away from a narrow sector-centered approach; consideration of external challenges, natural and climatic changes, and many others. The following weaknesses, inconsistencies, and gaps of the document are noted: the risk that the implementation of the KPC concept will boost the depopulation of rural-type settlements even greater; lack of attention to the interconnectedness of settlements with different population sizes, small and medium urban agglomerations; polyethnic composition of many of the federal subjects; interregional and intermunicipal cooperation issues; vague criteria for identifying geostrategic territories; ways of and limitations for their development under geopolitical pressure, and others.

Keywords: spatial development, government policy, strategy, innovations, weaknesses, settlement system, social geography, Russia.

Received 22.11.2024. Accepted 26.12.2024.

For citation: *A.G. Druzhinin and V.A. Kolosov*. Spatial Development Strategy for Russia Up to 2030: Innovations and Tasks for Solution // Studies on Russian Economic Development. 2025. Vol. 36. No. 4. Pp. 466-473.
DOI: 10.1134/S1075700725700194