

УДК 332.1+338.2

*Регион: экономика и социология, 2018, № 2 (98), с. 264–287*

**Е.А. Коломак, В.А. Крюков, Л.В. Мельникова,  
В.Е. Селиверстов, В.И. Суслов, Н.И. Суслов**

## **СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ОЖИДАНИЯ И РЕАЛИИ**

*В статье представлена позиция Института экономики и организации промышленного производства СО РАН относительно начала разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации, содержания различных вариантов концепции этой стратегии и ее структуры. Показано, что в ходе формирования концептуальных подходов к разработке стратегии произошло кардинальное изменение ее приоритетов, направленности, механизмов реализации. Если первая версия концепции стратегии содержала действительно прогрессивное видение проблем, вызовов, приоритетов, возможных сценариев пространственного развития страны, механизмов реализации стратегии, то с каждым последующим шагом работы над ней эти прогрессивные подходы утрачивались. В статье детально рассмотрены концептуальные дефекты последних версий Концепции Стратегии пространственного развития РФ и Структуры Стратегии пространственного развития РФ, не позволяющие позитивно оценить эти документы: игнорирование новых трендов, вызовов и угроз, возникающих на российском пространстве; доминирование задачи освоения средств на реализацию стратегии лишь через развитие городских агломераций при игнорировании задач обеспечения социальной справедливости и поддержки человеческого потенциала российского общества, обеспечения экологической безопасности ведения бизнеса и проживания населения на конкретных территориях и др.*

**Ключевые слова:** Россия; пространственное развитие; стратегия; экономическое пространство; региональная политика; межрегиональные неравенства; связность регионов

Исключительная актуальность проблематики государственного регулирования пространственного развития России predetermined особую значимость Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, которая в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8] входит в число основополагающих документов государственного стратегического планирования<sup>1</sup>. Разработка этой стратегии вступила в завершающую стадию, и ей предшествовала подготовка нескольких проектов Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также документа под названием «Структура Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года». Последний поступил в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН по линии Федерального агентства научных организаций, с тем чтобы по нему были высказаны замечания и предложения.

Поскольку экспертной функции российской науки сегодня придается особое значение, в ИЭОПП СО РАН была создана рабочая группа под руководством директора института члена-корреспондента РАН В.А. Крюкова для экспертизы документов, сопровождающих процесс разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации<sup>2</sup>. При подготовке замечаний и предложений по этому документу использовались результаты проводимых в ИЭОПП СО РАН на-

---

<sup>1</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации не упоминалась ни в одной из версий проекта Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вплоть до ноября 2012 г. Поэтому ИЭОПП СО РАН в замечаниях и предложениях, которые отправлялись от имени руководства Сибирского федерального округа и руководства Сибирского отделения РАН, неоднократно отмечал целесообразность корректировки проекта этого закона с целью включения в состав основных документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Возможно, предложения ИЭОПП СО РАН в какой-то мере повлияли на то, что эта стратегия теперь официально признана одним из основных стратегических документов, касающихся развития страны.

<sup>2</sup> Помимо авторов статьи в составе рабочей группы активно участвовали к.с.н. Т.Ю. Богомолова, д.э.н. В.И. Клисторин, д.э.н. Н.А. Кравченко, д.э.н. В.Ю. Малов. Их замечания и предложения также нашли отражение в данной статье.

учных исследований по проблемам пространственного развития страны, по региональной политике России, по проблемам и перспективам развития Сибири и ее регионов (например, о позиции института в отношении целей, приоритетов и задач Стратегии пространственного развития России см. в публикациях [4; 7]). Итоговое заключение было подготовлено под руководством и научной редакцией д.э.н. Е.А. Коломак и д.э.н. В.Е. Селиверстова и разослано в Правительство РФ, Администрацию Президента РФ, Президиум РАН, ФАНО.

Учитывая крайнюю неоднозначность представленных документов, не позволяющую оценить их положительно, авторский коллектив счел целесообразным вынести эти замечания и предложения на суд научной общественности в виде настоящей статьи и надеется, что это даст импульс как к дискуссии по данной проблематике (в том числе на страницах журнала «Регион: экономика и социология»), так и к совершенствованию подходов к разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Ниже представлена содержательная часть итогового заключения ИЭОПП СО РАН по Концепции Стратегии пространственного развития РФ и Структуре Стратегии пространственного развития РФ.

\* \* \*

Первую расширенную версию Концепции Стратегии пространственного развития России [3], которая была подготовлена осенью 2016 г., мы оцениваем весьма высоко и практически полностью поддерживаем ее идейную направленность. Выделим основные позитивные черты данного документа.

1. Наиболее принципиальным моментом является отказ в этой Концепции Стратегии пространственного развития РФ от модели рыночной организации пространства (в том числе путем ориентации лишь на поддержку регионов – локомотивов экономического роста), базирующейся на теории поляризованного развития и зафиксированной в Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, подготовленной Минрегионом Рос-

сии в 2005 г. Это проходит красной строкой через несколько разделов документа. В исследованиях ИЭОПП СО РАН ранее указывалось на порочность такого подхода, и очень важно, что он был отвергнут в начале разработки Стратегии пространственного развития России.

2. Четко артикулирована позиция, что огромное пространство России – это не бремя для нее, а колоссальное конкурентное преимущество нашего государства.

3. Аргументированно выявлены основные вызовы и угрозы, с которыми сопряжено пространственное развитие Российской Федерации в прогнозном периоде: центростремительный вектор развития; гипертрофированное усиление экономической и политической значимости столичных городов (городов-центров); аномальные межрегиональные диспаритеты; геополитическая значимость развития приграничных территорий; очень слабая инфраструктурная обустроенность российского экономического пространства; институциональные дефекты («невключенность» пространственного аспекта в российское законодательство). Очень важно, что эти вызовы и угрозы рассмотрены и в контексте российского федерализма, который также нуждается в существенной «регионализации» (т.е. в большем учете пространственных аспектов развития федеративной системы государства).

4. Представлен качественный анализ факторов, условий, проблем и рисков пространственного развития Российской Федерации. Здесь главный вывод, который должно осознать и российское общество, и политическое руководство страны, состоит в том, что «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» [3]. Такая ситуация, безусловно, представляет существенный риск, который угрожает национальной безопасности

страны. В проекте концепции этой стратегии были рассмотрены факторы «второй природы» (агломерационные эффекты, инфраструктура, человеческий и инновационный капитал, институты), которые чаще всего игнорируются при поверхностном рассмотрении тенденций пространственного развития Российской Федерации.

5. Характеризуя видение пространственного развития России на долгосрочную перспективу, авторы Концепции Стратегии пространственного развития РФ четко оценили современную ситуацию: постоянная в течение многих десятилетий и ярко выраженная «восточная» и «северная» направленность пространственного развития государства (прежде всего в передвижении населения) сменилась на прямо противоположную. Результатом явились заметное сжатие и чрезмерная поляризация экономического пространства страны – существенное повышение плотности экономической деятельности на ограниченной территории европейской части России и, напротив, снижение не только активности хозяйствования, но и плотности населения во всех северных и восточных регионах. Это, безусловно, вызывает большую озабоченность и должно стать важнейшим объектом рассмотрения, а также реализации региональной политики государства. В документе сделан сильный вывод, что сегодня при размещении новых производственных объектов в тех или иных субъектах Федерации отраслевые решения и интересы частных инвесторов доминируют над интересами развития соответствующих территорий.

6. На хорошем уровне в документе представлены принципы, цели и задачи пространственного развития России (в том числе принцип «пространственной справедливости»). Безусловно, следовало поддерживать ориентацию на повышение степени интегрированности (связности) и сбалансированности пространства Российской Федерации на основе интенсификации межрегиональных связей и сокращение межрегиональной (и внутрирегиональной) социально-экономической дифференциации, на повышение конкурентоспособности российских регионов за счет их инновационной модернизации.

Таким образом, первая версия проекта Концепции Стратегии пространственного развития России в целом оставляла благоприят-

ное впечатление, был виден профессионализм ее авторов, хотя и было заметно неоднородное качество представленного материала. То есть это был пример, когда под эгидой Министерства экономического развития РФ группа квалифицированных экспертов из научного сообщества подготовила хорошую научную базу для разрабатываемой стратегии. Ранее в замечаниях и предложениях по тексту этого обширного (111 стр.) документа, направленных ИЭОПП СО РАН в Минэкономразвития России, отмечались и его недостатки, и возможности совершенствования. Тем не менее уже на начальном этапе работы над Стратегией пространственного развития РФ (разработка ее концепции) появилась надежда, что наконец в системе национального стратегирования России появится программный документ, действительно направленный на модернизацию системы государственного регулирования территориального развития, и в том числе на решение проблемы сокращения чрезмерных региональных неравенств в Российской Федерации.

К сожалению, этого не произошло и каждый последующий шаг в работе над данной стратегией явился шагом, на котором терялись прогрессивные подходы к ее формированию. Мы не случайно столь подробно остановились на позитивных моментах первого варианта концепции стратегии, поскольку все дальнейшие этапы работы над Стратегией пространственного развития России привели к полной потере всего действительно ценного и прогрессивного, что могло составить суть этого важнейшего программного документа национального стратегирования.

Так, 8 декабря 2016 г. была представлена, также от имени Минэкономразвития России, вторая версия проекта Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации, теперь уже на период до 2030 г. (электронный доступ к этому документу отсутствует). Этот документ являет собой сокращенный более чем вдвое вариант первой версии концепции, рассмотренный выше. Причем в процессе сокращения из него выпали некоторые важные выводы и послы, которые, например, характеризовали всю остроту современной ситуации в сфере пространственного развития России, указывали на

наличие здесь сильнейших диспаритетов и острейших проблем, требующих государственного вмешательства и регулирования.

Следующая «сдача позиций» была зафиксирована уже не в проекте, а в официально утвержденной решением заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака от 22 мая 2017 г. Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [2]. В этом кратком (8 стр.) документе лишь в самом контурном виде обозначены цели, основные задачи, вызовы и приоритеты пространственного развития России, механизмы реализации стратегии. Документ потерял проблемность, нацеленность на решение важнейших стратегических задач пространственного развития страны с учетом современных и перспективных вызовов и угроз. В нем исчезло даже упоминание о возможных сценариях перспективного пространственного развития России, о специализированной в отношении развития конкретных макрорегионов (например, Сибири и Дальнего Востока) региональной политике и т.д.

Но «вершиной» бюрократически-чиновничьего стратегирования стал появившийся в конце 2017 г. документ (13 стр.) под названием «Структура Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» (электронный доступ к нему отсутствует). Он является примером некомпетентного, непрофессионального, узковедомственного подхода к этой важнейшей стороне развития Российского государства. Весь пафос данного документа свелся к фиксации в стратегии территорий, обеспечивающих рост экономики: агломераций и крупных городов, опорных зон, территорий эффективной специализации. И в отличие от рассмотренных выше версий концепции стратегии, в нем ни разу не упомянута проблема чрезмерных региональных различий в России – ни при констатации основных проблем и вызовов пространственного развития страны, ни при обозначении основных его приоритетов.

По сути, этот документ противоречит и Конституции Российской Федерации, поскольку отвергает ее важнейший принцип – обеспечение гражданам равных возможностей для реализации их конституционных прав и свобод на всей территории страны, и тако-

му важнейшему государственному документу, как Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [5], утвержденному Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13, в котором, в частности, четко сказано о необходимости целенаправленного сокращения в России региональных неравенств.

Отмеченная эволюция подходов к государственному стратегированию весьма характерна для современной России. С одной стороны, в адрес научного сообщества постоянно звучат упреки, что оно не выполняет свою важнейшую экспертную функцию. С другой стороны, когда ученые и эксперты объединяются и готовят действительно актуальные предложения по модернизации государственной политики, эти предложения отвергаются и заменяются привычным бюрократическим документом, дискредитирующим саму идею и принципы стратегического планирования и управления.

Рассмотрим теперь более конкретно замечания к утвержденной версии Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации и к документу под названием «Структура Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года».

1. В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в целях детализации пространственного измерения Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, определяет приоритеты, цели и задачи региональной политики в стране. Она должна быть синхронизирована и увязана с основными документами стратегического планирования развития страны, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 года, Энергетическую стратегию России на период до 2035 года и др.

В то же время приоритеты предлагаемых Концепции Стратегии пространственного развития и Структуры Стратегии пространственного развития противоречат целям Концепции социально-экономи-



ческого развития РФ до 2020 г., в которой зафиксировано, что государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Федерации, сокращение дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и в качестве жизни. Реализация предлагаемых в этих документах приоритетов пространственного развития, включающих поддержку городских агломераций, опорных зон ресурсного освоения и территорий эффективной отраслевой специализации, лишь приведет к росту как межрегионального, так и внутрирегионального неравенства.

2. Концепция Стратегии пространственного развития и Структура Стратегии пространственного развития декларируют «универсальный» и «пространственно нейтральный» принцип экономической политики. В качестве основных вызовов для территориального развития в них указываются проблемы, которые относятся к макроэкономическим: возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население при низкой производительности труда, значительная доля малопроизводительных и низкотехнологичных секторов в структуре экономики страны. При этом главная проблема пространственного развития России, состоящая в росте межрегиональных и внутрирегиональных различий в показателях экономического и социального развития, в Структуре Стратегии пространственного развития не упоминается ни в разделе о тенденциях пространственного развития страны, ни в разделе о его основных проблемах.

3. Очевидно, что Концепция Стратегии пространственного развития и Структура Стратегии пространственного развития не должны подробно прописывать направления развития конкретных территорий (макрорегионов и субъектов Федерации). Тем не менее в них должны быть обозначены подходы к регулированию развития стратегически важных территорий России, к которым относятся в первую очередь Сибирь, Дальний Восток и Арктическая зона РФ. Узость подхода авторов документа «Структура Стратегии...» к «восточному вектору» пространственного развития страны иллюстрируется лишь такой постановкой вопроса: «поддержка местных инициатив на прочих терри-

ториях Дальнего Востока, Забайкалья и Северного Кавказа с нераскрытым или слабым экономическим потенциалом». Это никоим образом не отвечает задачам серьезной трансформации государственной экономической политики в отношении восточных районов страны в целом и Сибири в частности. Отсутствие таковой создает угрозы национальной безопасности страны и целостности государства. Принятые в последние годы меры, направленные на поддержку отдельных территорий Дальнего Востока, несистемны и пока не продемонстрировали серьезной отдачи. В Стратегии пространственного развития России должны быть определены институциональные преобразования, обеспечивающие мобилизацию финансовых и материальных ресурсов для эффективного освоения восточной части страны, стимулирующие развитие на восточных территориях малого и среднего бизнеса, ориентирующие крупный бизнес на решение задач национального развития, ставящие под государственный контроль деятельность иностранных и транснациональных компаний, регулирующие приграничное сотрудничество.

4. Фактически главным приоритетом пространственного развития в Концепции Стратегии пространственного развития и Структуре Стратегии пространственного развития определена поддержка роста городских агломераций. Аргументом в пользу такой политики выступает утверждение о более высокой производительности труда в крупнейших городах и снижении производительности в направлении от центра к периферии. Однако авторы этих документов не учитывают, что механизмы процессов концентрации населения и экономической активности в городах и агломерациях имеют технологическую и рыночную основы, они включают возрастающую отдачу от масштаба и несовершенство конкуренции на региональных рынках. Рыночные преобразования в стране усилили роль и влияние этих факторов. При этом положительные внешние эффекты со стороны городских агломераций, которые могли бы стимулировать рост экономики соседних территорий, очень часто не возникают, города стягивают на себя экономическую активность окружающих их территорий, что приводит к появлению там «экономических пустынь». Эффекты конкуренции

доминируют над эффектами межмуниципальной и межрегиональной кооперации в стране.

Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показали, что государственные меры, ориентированные на поддержку крупных городов, в условиях России не всегда могут быть признаны целесообразными [1]. Государство должно бороться с «провалами рынка» и искать баланс между целями экономической эффективности и социальной справедливости, а не усиливать неравенство. Благодаря рыночным механизмам большие города способны самостоятельно улучшать динамику развития без государственной поддержки. Единственным достоинством политики преференции крупным городам является то, что она будет успешной независимо от качества государственных решений.

Кроме того, вывод о высокой производительности труда в крупных городах, очевидно, заимствованный из отдельных зарубежных источников, не получает убедительного подтверждения на эмпирических данных для европейских стран и России. Например, если в начале 2000-х годов индекс физического объема ВРП г. Москвы в отдельные годы превышал среднероссийский показатель и показатель г. Санкт-Петербурга, то начиная с 2009 г. он уступал обоим. Что касается динамики отдельных видов деятельности, то в течение 2005–2015 гг. Москва отставала от России не только в промышленности и строительстве, но и в отраслях услуг – торговле, гостиничном бизнесе, в коммунальных, социальных и персональных услугах и даже по росту розничного и оптового товарооборота. При этом численность занятых в Москве за указанный период выросла на 40%, в Санкт-Петербурге – на 29%, тогда как по России в целом – лишь на 11%.

Идеи школ «городской экономики» и «новой экономической географии», образующие теоретическую основу политики развития городских агломераций, возникали в основном на базе изучения эмпирических данных США. Наши исследования городских систем 29 стран ОЭСР обнаруживают статистически значимую связь между производительностью труда и размером города только для США и Германии, тогда как для остальных 27 стран эта связь не обнаружи-

вается, а в отдельных случаях она даже отрицательная. Что касается Российской Федерации, то наша оценка производительности труда в 1000 городах (2013 г.) не показала зависимости от размера города. Таким образом, подтвержденное разнообразие моделей городских систем является аргументом против региональной политики, в рамках которой города занимают привилегированное положение, поскольку она направлена на имитацию упрощенной модели, явно неудовлетворительной для объяснения гораздо более сложной реальности, с которой столкнулось пространственное развитие России.

Особого внимания заслуживают анализ и оценка возможных рисков, связанных со стимулированием развития крупных агломераций, включая риски экологические, этнокультурные, демографические, социальные и политические, которые не затрагиваются в рассматриваемых документах.

5. Идеология Концепции Стратегии пространственного развития и Структуры Стратегии пространственного развития, основанная на представлении о необходимости концентрации экономической деятельности и точек экономического роста в ограниченном числе городских агломераций, предполагает сжатие пространства человеческой деятельности вообще и пространства проживания в частности, когда большой размер территории Российской Федерации становится бременем, а не фактором развития. В случае реализации предполагаемого в этих документах сценария значительная часть территории страны окажется либо «безлюдной пустыней», либо местом временного пребывания. В документах не рассматриваются источники роста средних и малых городов, сельских поселений, возможности сохранения и приращения в них человеческого капитала, поддержания разнообразия образов жизни населения, упускается из виду факт сильной дифференциации поселений этого типа по условиям жизни и характеристикам социально-экономического развития, не принимается во внимание дифференциация потребностей населения в плане повышения качества жизни.

В рассматриваемых документах никак не учитывается новый мировой тренд: несмотря на рост мегаполисов, в развитых ареалах мира

люди стали возвращаться в малые города. Например, в Европейском союзе лишь 20% населения проживает в крупных урбанизированных районах. В городах среднего размера (50–250 тыс. чел.) живет около 20% населения Европы, в малых городах – около 40%, а еще 20% проживает в сельской местности. Малые города стали оказывать довольно большое влияние на устойчивое развитие страны, и это характерно для большинства высокоразвитых государств.

6. В Концепции Стратегии пространственного развития и Структуре Стратегии пространственного развития к приоритетным объектам государственной поддержки относятся так называемые «опорные зоны – территории высокой производительности труда в сфере добычи полезных ископаемых». Представление о производительности труда в подобных зонах не отвечает реалиям современной экономики. Относительно высокая производительность в местах концентрированного сосредоточения полезных ископаемых сегодня скорее исключение, чем правило. В России таких зон четыре: территория добычи газа на Ямале, полиметаллов – в Норильске, золота – на Чукотке, редких металлов – в Якутии. В современных условиях подобная завышенная оценка является в ряде случаев следствием некорректного учета экологических аспектов реализации таких проектов.

В то же время в области освоения источников минерально-сырьевых ресурсов (в том числе в Арктической зоне) основным современным трендом является достижение высокой производительности труда за счет двух главных факторов: 1) развития современной отечественной техники, технологий и услуг наукоемкого характера; 2) получения и реализации на рынках (как внутренних, так и внешних) продуктов с повышенной долей добавленной стоимости при постоянном развитии переработки внутри страны.

Соответствие отмеченным выше трендам требует координации развития опорных зон с развитием территорий – центров производства оборудования и получения высокоэффективных продуктов. Имеющийся опыт функционирования территорий опережающего развития, а также реализации в рамках опорных зон проектов по освоению углеводородных ресурсов и полиметаллов в Арктической зоне РФ де-

монстрирует близкие к нулевым мультипликативные эффекты для развития как территорий – производителей оборудования, так и территорий, готовых участвовать в переработке добываемого сырья.

С учетом сказанного выше необходимо рассматривать и оценивать место и роль опорных зон только во взаимосвязи с развитием территорий, где размещаются производители оборудования и поставщики производственных услуг наукоемкого характера, а также территорий, обеспечивающих переработку сырья и получение продукции с повышенной добавленной стоимостью. Это означает, что в Стратегии пространственного развития требуется отразить необходимость перехода от локализованных центров добычи минерально-сырьевых ресурсов к пространственно-распределенным цепочкам создания стоимости и получения социально-экономических эффектов. Однако такая постановка проблемы явно не присутствует в анализируемых документах.

7. Предлагаемая в рассматриваемых документах типология территорий Российской Федерации является слишком общей, не учитывающей реальное разнообразие и множественность характеристик российских регионов, что приводит к примитивизации восприятия реального экономического пространства. Кроме того, эта типология основана на представлении об исторически сложившейся узкой специализации регионов и не дает видения их потенциала, направлений их будущего развития. Базой для выделения территорий потенциального развития могли бы послужить стратегии развития крупнейших государственных и частных корпораций, но Стратегия пространственного развития России не включает в поле своего интереса ни корпоративные, ни отраслевые стратегии: энергетическую, транспортную, развития цифровой экономики, научно-технологического развития и др.

Так, энергетическая инфраструктура понимается в Концепции Стратегии пространственного развития очень узко – только как обеспечение потребителей электроэнергией. Кроме того, как можно понять из контекста, речь идет лишь о городах, а среди новых возможных потребителей упоминаются только потребители из сферы информационных технологий. Между тем необходимо вести речь о системе

энергообеспечения регионов, включая производство и доставку тепловой энергии, а в целом ряде случаев и других энергоносителей (например, для обеспечения изолированных и северных территорий). При этом на первое место в перспективе выходят вопросы повышения качества и надежности системы энергообеспечения, что может достигаться за счет комбинирования крупной и малой распределенной энергетики с широким использованием когенерации и т.д.

8. Концепция Стратегии пространственного развития и Структура Стратегии пространственного развития не фиксируют необходимость территориальной интеграции производств, что важно, например, для нефтегазохимической промышленности, в которой получит развитие кластерный подход к формированию центров по глубокой переработке углеводородов с инновационным окружением в виде малых и средних компаний.

9. В Концепции Стратегии пространственного развития указывается на важность регулирования миграции населения, однако в Структуре Стратегии пространственного развития обсуждение миграционной политики отсутствует. Необходимо понимать, что перед страной стоит задача не только сбалансировать спрос и предложение трудовых ресурсов на региональных рынках. Для того чтобы удержать огромную территорию в российской юрисдикции, требуется радикальное увеличение плотности населения в ряде регионов. Это необходимо делать прежде всего в зоне относительно комфортного проживания, расположенной южнее и западнее линии Северный Урал – Байкал – Сахалин. Многодетные семьи в России должны быть экономически гораздо более благополучными, и если такая семья проживает на Урале, в Сибири или на Дальнем Востоке, она должна получать дополнительную государственную поддержку. Необходимо поощрять переселение в восточные регионы соотечественников, проживающих за рубежом, а также их интеграцию в российское общество и в сибирско-дальневосточный социум.

10. В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке

осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [6] обязательными элементами документа должны быть

- сценарные варианты пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий;
- основные положения в сфере пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритеты совершенствования системы расселения на территории страны и механизмы стимулирования расселения в соответствии с приоритетными направлениями совершенствования системы расселения;
- направления изменения структуры экономики Российской Федерации в региональном аспекте;
- перспективные конкурентные преимущества и экономическая специализация субъектов Российской Федерации в межрегиональном разделении труда в соответствии с их типологической принадлежностью с учетом принципов обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития;
- прогноз (оценка) потребности субъектов Российской Федерации в трудовых ресурсах с учетом перспективной экономической специализации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий;
- прогноз (оценка) потребности в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий;
- перечень потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанный на анализе условий и потенциалов пространственного развития Российской Федерации и их комплексной оценке;
- варианты территориального размещения национальных технологических платформ; направления интеграции Российской Федерации в единое евразийское и мировое экономическое пространство;



- состав макрорегионов на территории Российской Федерации; результаты отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам;
- показатели пространственного развития Российской Федерации, в том числе значения этих показателей, установленные для каждого этапа реализации стратегии и на момент окончания периода ее реализации в соответствии с приоритетным сценарием пространственного развития Российской Федерации;
- этапы реализации стратегии;
- механизмы реализации установленных приоритетов и достижения целей пространственного развития Российской Федерации, в том числе определение необходимости корректировки действующих (разработки новых) схем территориального планирования Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации, инвестиционных программ субъектов естественных монополий с целью удовлетворения потребностей субъектов РФ в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- приложения, отображающие основные положения в сфере пространственного развития Российской Федерации.

Перечисленные обязательные элементы Стратегии пространственного развития России не упоминаются в материалах, касающихся ее концепции и структуры. В первую очередь в Стратегии пространственного развития совершенно необходимы разделы, посвященные возможным сценариям и прогнозам пространственного развития, а также выбору предпочтительных сценариев и определению целей, задач и мер государственной политики, обеспечивающих их реализацию. Между тем в этих документах отсутствует даже сам термин «сценарий».

11. В Концепции Стратегии пространственного развития и Структуре Стратегии пространственного развития очень слабо представлены контуры системы управления реализацией стратегии. Не упоминается о том, какие структуры и органы должны быть наделены полномочиями и ответственностью за достижение ее целей. В качестве клю-

чевого инструмента раскрытия потенциала территорий и достижения целей стратегии предлагается разработка единого механизма, который устанавливает критерий и порядок принятия решений о создании зон с преференциальными условиями ведения деятельности и отбора инвестиционных проектов. Однако возникает вопрос: будет ли этот инструмент стимулирования развития территории работать? Российский опыт (как и опыт многих других стран) не показал очевидного его стимулирующего воздействия на экономическое развитие и рост эффективности в свободных экономических зонах и на территориях опережающего развития. Также отсутствуют убедительные эмпирические факты, подтверждающие возникновение внешних пространственных эффектов и их положительное влияние на развитие соседних территорий.

Вызывает сомнение использование в качестве критерия получения территорией государственной поддержки соответствия предполагаемой активности существующей региональной специализации. В условиях, когда почти треть городов страны являются моногородами и проблема структурных реформ в них стоит особенно остро, предлагаемый инструмент создания территории с преференциальными условиями развития может быть использован для диверсификации экономики и поиска новых рыночных ниш, что означает отклонение от сложившейся региональной специализации. Льготы и субсидии должны зависеть в первую очередь от содержания и перспектив предпринимательских инициатив на таких территориях.

Предполагается, что решение о создании территории с преференциальными условиями развития принимается Правительством Российской Федерации. Субъект РФ, где находится территория с преференциальными условиями развития, только обеспечивает реализацию и функционирование инструментов стимулирования экономического роста. С учетом огромных пространственных различий в стране эффективность единого механизма развития для разных территорий представляется сомнительной, институциональный дизайн для разных территорий должен предполагать уникальность. Исключение субъектов Федерации из процесса институционального эксперимен-

тирования оставляет незадействованным ресурс федерализма. На субфедеральном уровне лучше информированы о проблемах и возможностях развития своей территории, и субъекты РФ должны участвовать не только в реализации особых механизмов ее развития, но и в их разработке.

Раскрытие потенциала территории опирается на глубокое изучение ее специфики, конкурентных преимуществ и ограничений. И политика, ориентированная на извлечение выгод от пространственного маневра и разнообразия, должна основываться на изменении экономических аспектов федеративных отношений. Региональный и муниципальный уровни управления должны быть включены в разработку моделей и инструментов развития городов и районов, иметь полномочия и финансовые ресурсы, достаточные для управления экономической активностью и для ее стимулирования. Между тем в рассматриваемых документах никак не прослеживается взаимосвязь пространственного развития Российской Федерации, государственной региональной политики, которая призвана обеспечивать регулирование такого развития, и направлений совершенствования федеративных отношений.

Общий вывод из анализа представленных документов, к сожалению, неутешителен. Они не соответствуют важности и актуальности Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года и не могут являться ее идеологическим каркасом. В них фиксируются ложные ориентиры пространственного развития Российского государства, не учитываются новые тренды, вызовы и угрозы (например, возникновение «цифрового неравенства» на российском пространстве). В их основе нескрываемое доминирование задачи якобы более эффективного освоения средств на реализацию стратегии лишь через развитие городских агломераций при полном игнорировании задач обеспечения социальной справедливости и повсеместной поддержки человеческого потенциала российского общества, обеспечения экологической безопасности ведения бизнеса и проживания населения на конкретных территориях.

Гражданская и научная позиции коллектива Института экономики и организации промышленного производства СО РАН не позволяют положительно оценить эти документы. Они требуют кардинальной переработки. ИЭОПП СО РАН готов представить собственное видение Стратегии пространственного развития России, учитывающее как национальные интересы, так и интересы регионов страны и местных сообществ.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 «Разработка стратегии трансформации социально-экономического пространства и территориального развития России»*

#### Список источников

1. Коломак Е.А. Ресурс урбанизации в России // Пространственная экономика. – 2015. – № 4. – С. 59–74.
2. Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2025 года. Утверждена решением заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака. – URL: [http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2017/06/170522\\_Kontseptsiya-SPR-RF\\_Kozak2.pdf](http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2017/06/170522_Kontseptsiya-SPR-RF_Kozak2.pdf) (дата обращения: 15.10.2017).
3. Концепция Стратегии пространственного развития России на период до 2030 года: Проект. – URL: [http://xn----7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://xn----7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf) (дата обращения: 23.12.2017).
4. Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Роль Сибири в пространственном развитии России и ее позиционирование в Стратегии пространственного развития РФ // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 4 (96). – С. 3–24.
5. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения: 12.02.2018).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/201511136> (дата обращения: 02.02.2018).

7. *Региональные аспекты долгосрочной экономической политики: Научный доклад / Михеева Н.Н., Суворов А.В., Широков А.А. и др. – М.: ИД «Международные отношения», 2018. – 69 с.*

8. *Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 10.01.2018).*

### **Информация об авторах**

*Коломак Евгения Анатольевна* (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, заведующая отделом. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [ekolomak@academ.org](mailto:ekolomak@academ.org)).

*Крюков Валерий Анатольевич* (Россия, Новосибирск) – член-корреспондент РАН, директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [ValKryukov@mail.ru](mailto:ValKryukov@mail.ru)).

*Мельникова Лариса Викторовна* (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [melnikova@ieie.nsc.ru](mailto:melnikova@ieie.nsc.ru)).

*Селиверстов Вячеслав Евгеньевич* (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, руководитель Центра анализа и стратегического планирования Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [sel@ieie.nsc.ru](mailto:sel@ieie.nsc.ru)).

*Суслов Виктор Иванович* (Россия, Новосибирск) – член-корреспондент РАН, заведующий лабораторией. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [suslov@ieie.nsc.ru](mailto:suslov@ieie.nsc.ru)).

*Суслов Никита Иванович* (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, заместитель директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [nsuslov4@gmail.com](mailto:nsuslov4@gmail.com)).

DOI: 10.15372/REG20180212

*Region: Economics & Sociology, 2018, No. 2 (98), p. 264–287*

**E.A. Kolomak, V.A. Kryukov, L.V. Melnikova,  
V.E. Seliverstov, V.I. Suslov, N.I. Suslov**

**SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF RUSSIA:  
EXPECTATION AND REALITY**

*The article presents the stance of the Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS on launching the Spatial Development Strategy of the Russian Federation, on the content of various versions of the strategy concept and its structure. We show that while conceptual approaches to the strategy design were in the works, its implementation priorities, direction, and mechanisms underwent a fundamental change. Whereas the first version of the strategy concept contained a progressive vision of the problems, challenges, priorities, and possible scenarios of Russia's spatial development and implementation mechanisms, every subsequent iteration lost some of these progressive features. The article details the conceptual defects of the latest versions of the Concept of the Russian Spatial Development Strategy and the Structure of the Russian Spatial Development Strategy, which disrupt attempt to positively evaluate these documents: ignoring new trends, challenges, and threats emerging in the Russian space; favoring the task of mastering funds to implement the strategy only through urban agglomerations advancement while dismissing tasks of social justice and citizens' human potential support, environmental safety of business and dwelling in specific areas, and others.*

**Keywords:** Russia; spatial development; strategy; economic space; regional policy; inter-regional inequalities; regional interconnectivity

*The publication is prepared within the priority XI.173  
«Developing a strategy for transforming Russia's socio-economic  
space and territorial development» according to the research plan  
of the IEIE SB RAS*

## References

1. *Kolomak, E.A.* (2015). Resurs urbanizatsii v Rossii [Urbanization resource in Russia]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 4, 9–74.
2. *Kontsepsiya Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii na period do 2025 goda.* Utverzhdena resheniem zamestitelya Pravitelstva RF D.N. Kozaka [Concept for the Spatial Development Strategy of Russia until 2025. Approved by Deputy Prime Minister of Russia Dmitry Kozak]. Available at: [http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2017/06/170522\\_Kontsepsiya-SPR-RF\\_Kozak2.pdf/](http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2017/06/170522_Kontsepsiya-SPR-RF_Kozak2.pdf/) (date of access: 15.10.2017).
3. *Kontsepsiya Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii na period do 2030 goda.* Proekt [Concept for the Spatial Development Strategy of Russia until 2030. A project]. Available at: [http://xn---7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya\\_SPR.pdf](http://xn---7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontsepsiya_SPR.pdf) (date of access: 23.12.2017).
4. *Kuleshov, V.V. & V.E. Seliverstov.* (2017). Rol Sibiri v prostranstvennom razvitiy Rossii i ee pozitsionirovanie v strategii prostranstvennogo razvitiya RF [Siberia's role in the spatial development of Russia and its positioning in the Russian Federation spatial development strategy]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 4 (96), 3–24.
5. *Osnovy gosudarstvennoy politiki regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda* [Foundations of the State Regional Development Policy of the Russian Federation Until 2025]. Available at: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641> (date of access: 12.02.2018).
6. *Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 20 avgusta 2015 goda № 870* «O sodержanii, sostave, poryadke razrabotki i utverzhdeniya strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii, a takzhe o poryadke osushchestvleniya monitoringa i kontrolya ee realizatsii» [Decree of the Government of the Russian Federation No. 870 dd. August 20, 2015 «On the content, composition, procedures for designing and approving the Spatial Development Strategy of the Russian Federation, as well as the procedure for monitoring and controlling its implementation»]. Available at: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicplanning/regulation/201511136> (date of access: 02.02.2018).
7. *Mikheeva, N.N., A.V. Suvorov, A.A. Shirov et al.* (2018). *Regionalnye aspekty dolgosrochnoy ekonomicheskoy politiki: nauchnyy doklad* [Regional Aspects of Long-Term Economic Policy: Research Report]. Moscow, International Relations Publ., 69.
8. *Federalnyy zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» ot 28.06.2014 № 172-FZ* [Federal Law No. 172-ФЗ «On strategic planning in the Russian Federation» dd. 28.04.2014]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (date of access: 10.01.2018).

### Information about the authors

*Kolomak, Evgeniya Anatolyevna* (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Head of Department at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [ekolomak@academ.org](mailto:ekolomak@academ.org)).

*Kryukov, Valeriy Anatolyevich* (Novosibirsk, Russia) – Corresponding Member of the RAS, Director of the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [ValKryukov@mail.ru](mailto:ValKryukov@mail.ru)).

*Melnikova, Larisa Viktorovna* (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [melnikova@ieie.nsc.ru](mailto:melnikova@ieie.nsc.ru)).

*Seliverstov, Vyacheslav Evgenievich* (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Head of the Centre for Strategic Analysis and Planning at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [sel@ieie.nsc.ru](mailto:sel@ieie.nsc.ru)).

*Suslov, Viktor Ivanovich* (Novosibirsk, Russia) – Corresponding Member of the RAS, Head of Laboratory at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [suslov@ieie.nsc.ru](mailto:suslov@ieie.nsc.ru)).

*Suslov, Nikita Ivanovich* (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Deputy Director of the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [nsuslov4@gmail.com](mailto:nsuslov4@gmail.com)).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 15.04.2018 г.*

© Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И., 2018