

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**ФГБУН ВолНЦ РАН на Стратегию пространственного развития**  
**Российской Федерации на период до 2025 года**  
(утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации  
от 13 февраля 2019 г. № 207-р)

**Общие положения.**

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года разработана в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13) и с учетом Постановления Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 г. № 870 (ред. от 12.12.2018 г.) «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». Стратегия разрабатывалась в 2016–2019 гг. и обсуждалась на различных площадках с представителями экспертного и научного сообщества, органами власти субъектов Российской Федерации. Актуальность разработки и принятия данного документа не вызывает сомнений в силу необходимости формирования эффективной системы управления пространственным развитием России.

**Структура и краткое содержание документа.**

Стратегия пространственного развития Российской Федерации включает в себя следующие разделы.

1. *Общие положения*, где представлены основные термины, используемые в Стратегии, а также перечень нормативно-правовых актов, с учётом которых она разработана.
2. *Основные тенденции пространственного развития Российской Федерации*, где кратко обозначены 6 основных современных тенденций пространственного (регионального) развития страны.
3. *Основные проблемы пространственного развития России.*
4. *Цель, задачи и приоритеты пространственного развития Российской Федерации.*
5. *Принципы пространственного развития Российской Федерации.*
6. *Основные направления пространственного развития Российской Федерации*, к числу которых относится:
  - ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

- сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий;
- обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных и крупнейших городских агломераций;
- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

7. *Этапы реализации Стратегии* (реализуется в один этап) и *сценарии пространственного развития Российской Федерации* (инерционный и приоритетный/целевой).

8. *Механизмы реализации Стратегии*, к которым относятся:

- план реализации Стратегии;
- федеральный орган исполнительной власти, ответственный за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в настоящее время – это Министерство экономического развития Российской Федерации);
- комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (в статусе одного из национальных проектов; утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р);
- государственная программа Российской Федерации в сфере комплексного развития сельских территорий;
- создание нового механизма развития территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, учитывающего перспективные специализации субъектов Российской Федерации и иные особенности территорий;
- разработка и утверждение стратегий социально-экономического развития макрорегионов;
- разработка (корректировка) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

В приложениях Стратегии представлены: перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации; состав макрорегионов Российской Федерации (12 макрорегионов); перечень перспективных центров экономического роста; перечень геостратегических территорий Российской Федерации; целевые показатели пространственного развития Российской Федерации.

## **Замечания и предложения.**

Стратегия пространственного развития Российской Федерации в целом соответствует предъявляемым к ней требованиям, обозначенным в соответствующих нормативно-правовых актах. Вместе с тем к содержанию документа имеется ряд дискуссионных с точки зрения науки положений, требующих уточнения и доработки (*таблица*).

### **Ключевые недостатки, требующие внимания и доработки в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года**

Недостатки	Основное содержание и предложения по их устраниению
1. Стратегия принята при отсутствии разработанной и утвержденной Стратегии социально-экономического развития страны	<p><b>КОММЕНТАРИЙ.</b> В соответствии со ст. 20 федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в соответствии с Основами государственной политики регионального развития РФ <b>в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации</b> и Стратегии национальной безопасности РФ, определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению.</p> <p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В связи с этим при разработке Стратегии развития страны целесообразно будет согласовать эти документы между собой и внести соответствующие изменения в Стратегию пространственного развития<sup>1</sup>.</p>
2. В Стратегии не учтены объективно существующие и формирующиеся городские агломерации с численностью населения менее 500 тыс. чел.	<p><b>КОММЕНТАРИЙ.</b> В Стратегии пространственного развития в качестве перспективных центров экономического роста Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обозначены 41 крупнейшая (с общей численностью населения более 1000 тыс. чел.) и крупная (500 тыс. чел.–1000 тыс. чел.) агломерации. Ряд российских городов с численностью населения менее 500 тыс. чел., в том числе административных центров субъектов Российской Федерации, также обозначены в качестве перспективных центров экономического роста субъектов Российской Федерации. Вместе с тем результаты научных исследований зарубежных и российских ученых, а также мировая и российская практика свидетельствуют о наличии агломерационных процессов и развитии агломераций с ядром, в качестве которого выступает город с численностью населения менее 500 тыс. чел.</p> <p>Российскими учеными (согласно методикам Института географии РАН; ЦНИИП-град; П. Полян, И. Наймарка, И. Заславского)<sup>2</sup> в качестве основных критерии для выделения агломераций предлагаются наличие города-ядра с численностью населения не менее 100–250 тыс. чел., а также временная доступность окраин до центра агломерации – 1,5–2 часа. Так, известный российский ученый-урбанист, градовед А.М. Лола выделяет на территории России 146 крупногородских агломераций.</p>

<sup>1</sup> См.: Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-prostranstvennogo-razvitiya-strany-diskussiya-o-prioritetah>; Бухвальд Е. Политика пространственного развития российской экономики // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 3. С. 107-112.

<sup>2</sup> См.: Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45-52; Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: Канон+; Реабилитация, 2013. 292 с.

Недостатки	Основное содержание и предложения по их устраниению
	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В Стратегии желательно отразить (возможно, в картографической форме) все объективно формирующиеся агломерации. Кроме того, в федеральном законодательстве целесообразно урегулировать вопросы нормативно-правового регулирования механизмов управления развитием агломераций, в т.ч. и тех, которые в настоящее время становятся участниками национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».</p>
<p>3. Не совсем понятна роль в пространственном развитии страны представленных в Стратегии 12 макрорегионов</p>	<p><b>КОММЕНТАРИЙ.</b> В настоящее время координация деятельности федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации, а также планов и программ социально-экономического развития страны осуществляется в рамках <b>8 федеральных округов</b>, в каждом из которых назначен Полномочный представитель Президента РФ и сформированы соответствующие аппараты управления. Вместе с тем из текста Стратегии пространственного развития остается непонятным, как будет осуществляться управление развитием <b>макрорегионов</b> (будут ли ликвидированы федеральные округа), какие органы власти будут отвечать за эти процессы, в том числе за реализацию Стратегий развития макрорегионов<sup>3</sup>. Кроме того, вызывает определенные сомнения и состав макрорегионов. Так, в состав Северного и Ангаро-Енисейского макрорегионов входят всего 3 и 4 субъекта РФ соответственно. Например, у Вологодской области, отнесённой к Северо-Западному макрорегиону, исторически сложились более тесные экономические и культурные связи с субъектами, входящими в Северный макрорегион.</p> <p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> На наш взгляд, это требует дополнительной проработки перечня и состава макрорегионов России. За их основу могут быть взяты <b>экономические районы</b>, состав которых представлен в действующем Общероссийском классификаторе экономических регионов. ОК 024-95 (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 г. № 640). В Стратегии также целесообразно более подробно отразить роль макрорегионов в пространственном развитии страны и конкретные механизмы управления их развитием.</p>
<p>4. В Стратегии фактически не уделено внимание такой ключевой геостратегической территории страны как Арктическая зона Российской Федерации</p>	<p><b>КОММЕНТАРИЙ.</b> В качестве <b>основных направлений социально-экономического развития приоритетных</b> геостратегических территорий Российской Федерации, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации, обозначено лишь инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров; модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути; содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов, стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики. Этого явно недостаточно для комплексного развития данной важнейшей геостратегической территории, роль которой в пространственном развитии страны в ближайшей перспективе объективно будет возрастать.</p>

<sup>3</sup> См.: Степусь И. Макрорегионы в системе управления пространственным развитием // Проблемы теории и практики управления. 2019. №1. С. 46-54.; Ивантер А., Кудияров С. Страну разверстали по-новому // Эксперт. 2019. №11. URL: <http://expert.ru/expert/2019/11/stranu-razverstali-po-novomu/>

Недостатки	Основное содержание и предложения по их устраниению
	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В Стратегии целесообразно более подробно отразить место Арктической зоны РФ в пространственном развитии страны, механизмы и направления ее развития, роль прилегающих к данной зоне территорий (в том числе территорий Европейского Севера России) в обеспечении ее дальнейшего освоения и эффективного использования природно-ресурсного потенциала.</p>
<p>5. В Стратегии в полной мере не нашло отражение то, как будет реализовываться принцип дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий<sup>4</sup></p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В Стратегии пространственного развития целесообразно отразить подходы и инструментарий для выделения различных типов территорий (с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий) для целей управления, реализации Стратегии и государственной политики регионального развития. Соответственно необходимо разработать конкретные направления и меры государственной поддержки различных типов территорий.</p>
<p>6. В Стратегии не нашёл отражение ряд направлений, важных для обеспечения комплексного подхода к пространственному развитию страны</p>	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В направлениях обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий целесообразно обозначить задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– по обеспечению безусловной доступности и качества услуг социальной сферы во всех муниципальных образованиях страны, в том числе путем формирования межрайонных и внутрирайонных (межпоселенческих) центров предоставления таких услуг;</li> <li>– формированию оптимального муниципально-территориального устройства в соответствии со сложившимися тенденциями и потребностями развития внутрирегионального пространства в целях формирования самодостаточных муниципальных образований, обеспечивающих предоставление услуг социальной сферы необходимого качества и доступности, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения.</li> </ul> <p>В качестве одного из направлений для развития малых и средних городов, а также сельских территорий целесообразно указать на необходимость развития форм удаленной занятости населения. В Стратегии также возможно отразить задачи по созданию благоприятной институциональной среды в регионах и муниципалитетах, повышению научно-технологического и инновационного потенциала, развитию человеческого капитала территорий<sup>5</sup>.</p>

<sup>4</sup> См.: Боков А. О стратегии пространственного развития // Строительный эксперт. URL: <https://ardexpert.ru/article/13907>

<sup>5</sup> См.: Комраков, А. Пространственное развитие требует жертв: ставка на крупные агломерации может оказаться неэффективной // Независимая газета. 2019. 18.02. URL: [http://www.ng.ru/economics/2019-02-18/1\\_5\\_7511\\_development.html](http://www.ng.ru/economics/2019-02-18/1_5_7511_development.html)

Недостатки	Основное содержание и предложения по их устраниению
7. В Стратегии не совсем корректно дано определение термина «сельские территории»	<p><b>КОММЕНТАРИЙ.</b> В Стратегии пространственного развития под сельскими территориями понимаются территории сельского поселения и межселенная территория. Однако данное определение не учитывает всех реалий российского административно-территориального и муниципально-территориального устройства. Так, в последние годы в ряде субъектов РФ некоторые муниципальные районы были преобразованы в городские округа с ликвидацией поселенческого уровня управления (упразднение сельских поселений в этих районах). Кроме того, в некоторых субъектах РФ городские округа и городские поселения имеют значительную территорию (тысячи квадратных километров) с одним или несколькими городскими населёнными пунктами и множеством сельских населённых пунктов.</p> <p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> В связи с этим считаем целесообразным в Стратегии дать такое определение: «сельские территории – это сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, а также сельские населенные пункты и рабочие поселки, входящие в состав городских округов, городских поселений».</p>
8. Перечень целевых показателей пространственного развития Российской Федерации не в полной мере отражает цели, задачи и результаты реализации Стратегии	<p><b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ.</b> Перечень целевых показателей пространственного развития Российской Федерации, закрепленных в Стратегии, целесообразно дополнить следующими показателями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– коэффициент вариации валового регионального продукта по субъектам РФ;</li> <li>– коэффициент вариации среднедушевых денежных доходов населения по субъектам РФ;</li> <li>– коэффициент вариации среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по субъектам РФ;</li> <li>– доля налоговых и неналоговых доходов бюджета в общем объеме доходов бюджета субъектов РФ;</li> <li>– доля налоговых и неналоговых доходов бюджета в общем объеме доходов местных бюджетов РФ.</li> </ul> <p>Это позволит более объективно отразить результативность управления пространственным развитием с точки зрения обеспечения относительно равных условий ведения экономической деятельности, уровня и качества жизни населения.</p>

### **Выводы.**

Утверждение Стратегии пространственного развития Российской Федерации является важным этапом в формировании единой системы стратегического планирования в стране. Учет обозначенных выше замечаний и предложений позволит существенно повысить качество данной Стратегии, её согласованность с другими документами стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, непосредственную роль в достижении долгосрочных целей пространственного развития страны.