

## К вопросу о подготовке стратегии пространственного развития Российской Федерации

*Р.М. Богданова<sup>1</sup>, С.В. Серга<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>*Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)*

<sup>2</sup>*Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону*

**Аннотация:** В статье авторы на основе изучения опыта пространственного стратегирования в ЕС, научных публикаций российских и зарубежных ученых, посвященных пространственному развитию, дают рекомендации по разработке проекта концепции пространственного развития Российской Федерации, разрабатываемого в настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** пространственное развитие, стратегирование, социально-экономическое развитие регионов, размещение производительных сил.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ведется разработка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), призванной стать, по мнению Минэкономразвития России, «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в Российской Федерации, дать предложения по ее гармонизации.

По идее министерства, Стратегия должна определить приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению. В составе Стратегии разрабатываются предложения о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил [1].

Следует отметить, что издано постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе,

---

порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [1]. Согласно нему: «стратегия разрабатывается применительно ко всей территории Российской Федерации с детализацией ее положений в разрезе субъектов Российской Федерации».

Предусматривается, что Стратегия должна включать в себя анализ особенностей и проблем пространственного развития Российской Федерации, принципы и приоритеты, цели и задачи, сценарные варианты, показатели пространственного развития, этапы реализации, механизмы достижения установленных приоритетов и целей пространственного развития Российской Федерации. В качестве отдельного этапа подготовки Стратегии проектом постановления предусматривается подготовка ее концепции.

Для достижения указанных целей крайне интересным, на наш взгляд, является опыт разработки стратегии Европейского пространственного перспективного развития (ESDP). Она представляет собой документ, утвержденный Советом министров территориального планирования Европейской комиссии в Потсдаме в 1999 году. Стратегия является юридически необязательным документом для формирования основ политики и содержит порядка 60 рекомендаций для всех уровней управления.

Ее стратегической целью авторами заявляется достижение сбалансированного и устойчивого пространственного развития стран ЕС.

С целью обеспечения комплексного и многоотраслевого подхода, можно выделить ключевые идеи ESDP:

комплексный подход – при разработке необходимо не просто смотреть на конкретные сферы деятельности в целях развития (например, окружающей среды, экономического развития или транспорт), но признать, что все они влияют друг на друга;

---

стратегические аспекты - взаимосвязанные действия всех уровней управления для достижения сбалансированного и устойчивого развития территорий;

ориентирование - ответственность лежит на развитых регионах и территориях для реализации принципов развития.

Принципы пространственного развития, заложенные в стратегии:

Разработка полицентрической и сбалансированной городской системы, а также укрепление партнерских отношений между городскими и сельскими районами, с тем чтобы создать новое эффективное взаимодействие городских и сельских районов.

Продвижение интеграционных транспортных и коммуникационных концепций, которые поддерживают полицентрическое развитие территории ЕС, с тем, чтобы обеспечить постепенный прогресс в достижении паритета доступа к инфраструктуре и знаниям.

Рациональное управление природным и культурным наследием, которое будет способствовать сохранению региональной самобытности и культурного разнообразия в условиях глобализации

В 2008 году Европейской экономической комиссией при ООН опубликован доклад «Пространственное планирование - ключевой инструмент развития и эффективного управления для стран с переходной экономикой» [2-8]. В нем определены конкретные задачи в области территориального планирования для подобных стран.

В докладе указывалось, что территориально-пространственное планирование может помочь обеспечить экономические, социальные и экологические выгоды. При правильном использовании система территориально-пространственного планирования является механизмом стимулирования инвестиций, развития, повышения экологических показателей и улучшения качества жизни.

---

При этом авторы доклада указывали, что наиболее важными факторами повышения эффективности и укрепления системы территориально-пространственного планирования являются:

- привлечение заинтересованных сторон на раннем этапе и поддержание непрерывной связи и диалога;
- согласие в отношении общих принципов, целей и стратегий территориально-пространственного планирования (для которого не требуется подробного, жесткого районирования);
- создание базы данных по территориально-пространственному планированию как основы для разработки политики и принятия решений;
- соответствующие согласованные меры по обеспечению доступа заинтересованных сторон к процессу принятия решений;
- простой рамочный план, который обеспечивает ясность процесса и возможности для гибкого подхода в тех районах, где предусматриваются значительные изменения;
- гибкая позиция в случае возникновения непредвиденных обстоятельств и в процессе выработки более экологически конструктивных решений, принимающих во внимание местные условия;
- применение оценки и методов технико-экономического обоснования для определения потенциального воздействия политических решений;
- интегрирование стратегий в городских и сельских районах для обеспечения учета отраслевых интересов.

Исходя из вышеприведенного, представляется целесообразным при составлении Стратегии Российской Федерации уйти от концептуального видения экономического пространства страны как эволюционирующего только горизонтально. Также пространство экономической системы Российской Федерации недостаточно рассматривать как пространство отношений между хозяйственными субъектами. Не должно быть

---

доминирования географического подхода. Когда социально-экономическое пространство Российской Федерации рассматривается только в горизонтальном аспекте, как площадь, в характеристике макроэкономической системы теряется вертикальное измерение, которое отражает разные уровни организации функционирования народного хозяйства. Это особенно касается уровня развития институции и организации производства, распределения, обмена и потребления. В этом случае теряются многие характеристики в объяснении «уплотнения» экономического пространства Российской Федерации.

На наш взгляд при разработке стратегии нужно отказаться от традиционного «размещения производительных сил» на территории страны. Следует, помимо производительных сил, рассматривать локацию ресурсов, запасов, процессов, продуктов и хозяйственных единиц.

При составлении стратегии крайне важно учесть устойчивое масштабное переселение народов из стран Центральной Азии и Китая на территорию Российской Федерации, сформировавшееся на основе маятниковой миграции предыдущих лет, что ведет к изменению качественного состава трудовых ресурсов, форм и уровня занятости. Важно отразить этноэкономический и религиозный фактор, сильно влияющий на переселение людей, структуру локации и дислокации капиталов, показать процесс мощного оттока перспективного высококвалифицированного человеческого капитала из провинций и столиц регионов Юга, Сибири, Поволжья в благополучные регионы Центра, Северо-запада, столицы и, особенно, за рубеж.

Разработчики Стратегии должны учитывать, что мировое население выросло в геометрической прогрессии в 20 - м веке от около 1,6 млрд. в 1900 годах до примерно 6,1 млрд. сегодня, причем каждый еще один миллиард человек добавляется быстрее, чем последний. Подавляющая часть этого

---

роста произошла в развивающихся странах. В 1950 году чуть более половины населения развитых стран мира и чуть менее одной трети населения всего мира жили в городских районах. В то время только около 733 миллионов человек жили в городских районах в восьмидесяти трех городах-миллионниках. Продолжение урбанизации в течение последних 50 лет привело к ситуации, при которой почти половина населения земного шара (47,1 процента) в настоящее время живут в городских районах. В абсолютном выражении число городских жителей выросло почти в четыре раза между 1950 и 2000 - от 733 миллионов до 2,857 млрд. Особенно за последние два десятилетия, глобализация стимулировалась прогрессом в области транспорта и телекоммуникаций [3-8].

По мнению известного американского ученого Б.Козна в течение следующих 30 лет (т.е. 2000-2030), население в мире, по прогнозам, будет расти на 1,8 процента в год. При таких темпах роста, численность городского населения в мире может возрасти в два раза (за 38 лет). К 2030 году демографы прогнозируют, что около 61 процентов от населения мира будет жить в городах и в это время городское население в мире будет приближаться к 5 млрд. человек [3].

Важнейшей задачей в течение ближайших 30 лет является использование в полной мере потенциальных выгод от урбанизации в инклюзивной форме, уменьшении очевидных негативных факторов. От того, насколько хорошо местные власти способны реагировать на эти задачи будут зависеть закономерности регионального и национального развития, а также социальная и политическая стабильность многих стран.

При разработке стратегии следует учитывать, что причиной усиления диспропорций регионального развития нашей страны стало определенное «уплотнение», в силу пренебрежения соблюдением пространственных пропорций экономики РФ, отсутствием системы регуляторов (стимулов,

---

нормативов, ограничений, правил) сбалансированности распределения ресурсов, а также целенаправленное стягивание из регионов и чрезмерная концентрация финансовых и иных лучших ресурсов в столицах.

При этом определенного «уплотнения» территории страны нам вряд ли можно будет избежать. По мнению российского ученого-экономиста Глазычева В.Л. если значительные территории Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока будут трактоваться в первую очередь как биосферный ресурс глобального значения и ресурс экономического развития для будущих поколений (возможно, и будущих столетий), то даже такие привычные характеристики системы расселения, как плотность населения, должны быть пересчитаны заново.

В самом деле, если пользоваться традиционной схемой, то плотность населения России составляет порядка 8,5 чел./кв.км (что, кстати выше, чем в Казахстане), что представляется недопустимо малой величиной, пока мы не соотнесем её с австралийской (2,3 чел./кв.км) или канадской (3 чел./кв.км). Ни Австралии, ни Канаде это обстоятельство не помешало создать эффективные экономики — в частности потому, что в этих обширных странах плотно заселенные земли представляют собой весьма незначительную долю территории. В России, за вычетом практически не пригодных для жизни территорий, мы имеем плотность порядка 20 чел./кв.км, что обеспечивает стране т.н. продовольственную безопасность, однако, как показывает анализ по развитым странам, это решительно недостаточно для интенсификации и модернизации производства. При всех достижениях современных технологий такая модернизация нуждается в плотности населения хотя бы в 50 чел./кв.км. В ближайшие десять лет достичь подобной плотности можно только одним способом — осознанно пойти на депопуляцию периферийных районов в большинстве областей. При том, что средний эффективный радиус расселения вокруг малого города

---

составляет порядка 50 км, достижение искомой плотности осуществимо на территории порядка 3 млн. кв. км, сосредоточенной вокруг примерно 400 городов, против сегодняшних 1080.

Разумеется, приведенный выше усредненный расчёт сугубо условен, так как не принимает во внимание зон вокруг Москвы и Петербурга, для которых «экономический» радиус достигает 200 км, зон вокруг крупных городов (до 100 км), ни географических, ни этносоциальных условий [9]. Условностью, разумеется, является и игнорирование сложностей, сопряженных с выработкой и реализацией ненасильственных действий, необходимых для реконструкции системы расселения. Однако эта условность оправдана тем, что она позволяет понять, что эффект демографического сжатия отнюдь не должен приводить в ступор — напротив, целесообразно увидеть временные преимущества, которые обещает процесс уплотнения сети расселения.

1. Временный отказ от реконструкции капиллярной дорожной сети на огромной территории позволит сосредоточить необходимые средства для реконструкции основных магистралей и пригородных дорожных сетей.
  2. Свертывание социального хосписа на обширных территориях не только позволит сэкономить значительные средства, но и сосредоточить их на плотных территориях, что является основанием надежд на повышение качества социальных услуг.
  3. Отказ от невозвратных затрат на остаточное сельскохозяйственное производство, единственной функцией которого давно является поддержка неэффективных приусадебных хозяйств облегчит сосредоточение усилий на развитие товарного сельского хозяйства.
  4. Отказ от удержания в полумертвом состоянии системы ЖКХ в ряде малых городов и поселков является единственным шансом на сколько-нибудь крупномасштабную её модернизацию в жизнеспособных городах.
-



5. Только достижение плотности, приближающейся к плотности срединных районов Московской области, открывает шанс на реальный рывок интеллектуальной насыщенности всех форм производства и услуг.

В заключение, несколько слов о кластеризации экономики. С нашей точки зрения ее надо рассматривать не только для промышленности, а для всех сфер экономики. Кластеризацию следует развивать в соответствии с назначением, масштабом, родом и видом кластеров на локальном, региональном, макрорегиональном, национальном, межнациональном и глобальном уровнях в традиционном и инновационном аспектах в сочетании с задачами развития внутренних и внешних рынков. Целесообразно также установить количественные и качественные критерии специализации и самообеспечения регионов, чтобы не прийти к суженному воспроизводству и превышению зависимости между регионами [10-12].

### Литература

1. Основные задачи департамента стратегического планирования Минэкономразвития России // [economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/index](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/index).
  2. UNECE "Spatial Planning - Key Instrument for Development and Effective Governance for countries with economies in transition». URL: [unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_plannig.r.pdf](http://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_plannig.r.pdf).
  3. Cohen B. Technology in society URL: [sswm.info/sites/default/files/COHEN%25202006%2520Urbanization%2520in%2520Developing%2520Countries.pdf&prev=search](http://sswm.info/sites/default/files/COHEN%25202006%2520Urbanization%2520in%2520Developing%2520Countries.pdf&prev=search). Booth K. Strategic Culture: Validity and Validation //Oxford Journal on Good Governance. 2005. V.2. No 1. P.25-28.
  4. Major C., Riecker H. Europe's Little Blue More Strategic Debate in European Union// International Politic (Transatlantic Edition). 2006. V. 7. No. 3. pp. 44-51.
-



5. Strachan H. The Lost Meaning of Strategy// Survival. 2005. V. 47. No. 3. pp. 33-54.
6. Бископ С. Основы обновленной Европейской стратегии безопасности //Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2009. – Т. 4. – №. 2. С. 105 -120
7. Вергун Н.М. Европейская стратегия пространственного развития в условиях глобализации и ее применимость для развития российских регионов //Вестник РГГУ Ежемесячный научный журнал, серия экономика, 2009, №3/09. – С. 189-200.
8. Глазычев В.Л. Россия: принципы пространственного развития. URL: [glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm](http://glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm).
9. Серга С.В. К вопросу о формировании в Южном федеральном округе «зон (территорий) опережающего развития» // Инженерный вестник Дона, 2011, №4. URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2011/648](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2011/648).
10. Россинская М.В., Бугаева М.В. Проблемы реализации концепции устойчивого развития на региональном уровне // Инженерный вестник Дона, 2010, №4 URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2010/271](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2010/271).
11. Антонов Д.В. Обеспечение устойчивости социально-экономического развития региона // Инженерный вестник Дона, 2010, №3. URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2010/227](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2010/227).

### References

1. Osnovnye zadachi departamenta strategicheskogo planirovaniya Minjekonomrazvitija Rossii [The main tasks of Russian Ministry of Economic Development of the Department of Strategic Planning]. URL: [economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/index](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/index).



2. UNECE "Spatial Planning - Key Instrument for Development and Effective Governance for countries with economies in transition». URL: [unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_plannig.r.pdf](http://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_plannig.r.pdf)
3. B. Cohen. Technology in society. URL: [sswm.info/sites/default/files//COHEN%25202006%2520Urbanization%2520in%2520Developing%2520Countries.pdf&prev=search](http://sswm.info/sites/default/files//COHEN%25202006%2520Urbanization%2520in%2520Developing%2520Countries.pdf&prev=search).
4. Major C., Riecker H. Europe's Little Blue More Strategic Debate in European Union. International Politic (Transatlantic Edition). 2006. V. 7. No. 3. pp. 44-51.
5. Strachan H. The Lost Meaning of Strategy. Survival. 2005. V. 47. No. 3. pp. 33-54.
6. Biskop S. Vestnik mezhdunarodnyh organizacij: obrazovanie, nauka, novaja jekonomika. 2009. T. 4. №. 2. pp. 105 -120
7. Vergun N.M. Vestnik RGGU Ezhemesjachnyj nauchnyj zhurnal, serija jekonomika, 2009, №3/09. pp. 189-200.
8. Glazychev V.L. Rossiya: principy prostranstvennogo razvitija. [Russia: principles of spatial development]. URL: [glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm](http://glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm).
9. Serga S.V. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2011, №4. URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2011/648](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2011/648).
10. Rossinskaja M.V., Bugaeva M.V. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2010, №4. URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2010/271](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2010/271).
11. Antonov D.V. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2010, №3. URL: [ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2010/227](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2010/227).