

Стратегия пространственного развития России: цели, тенденции и противоречия

Каранатова Л. Г., Елсуков М. Ю., Шалимов М. Б.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *karanatova-lg@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы стратегического планирования пространственного развития. Представлены основные методологические подходы, которые использовались при реализации региональной политики и пространственного развития в предшествующий период новейшей истории России. Сопоставляются принятые в 2019 и 2024 гг. стратегии пространственного развития. Рассматриваются особенности условий их разработки и утверждения. Дана характеристика отдельных положений, заложенных в основу новой стратегии. Проанализированы количественные показатели, характеризующие условия, в которых развиваются процессы пространственного развития в последние годы. Делается вывод о снижении эффективности политики пространственного развития в случае принятия документов стратегического планирования, предполагающих безальтернативные сценарии. Доказывается необходимость утверждения стратегии пространственного развития, предусматривающей большее количество вариантов, чем «инерционный» и «целевой». Показана актуальность проблем взаимосвязи и взаимодополнения документов системы стратегического планирования, а также межрегионального сотрудничества. Особое внимание уделено инициативам создания опорных населенных пунктов. Формулируется тезис о том, что тенденция к концентрации населения в крупных населенных пунктах — это проблема, требующая решения, а не просто процесс, под который должна подстраиваться Стратегия пространственного развития.

Ключевые слова: пространственное развитие, стратегическое планирование, политика, фактор, сценарий, стратегия, концентрация населения, опорное поселение.

Для цитирования: Каранатова Л. Г., Елсуков М. Ю., Шалимов М. Б. Стратегия пространственного развития России: цели, тенденции и противоречия // Управленческое консультирование. 2025. № 3. С. 59–71. EDN YMDYWA

Strategy of Spatial Development of Russia: Goals, Trends and Contradictions

Larisa G. Karanatova, Mikhail Yu. Elsukov, Mikhail B. Shalimov*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; *karanatova-lg@ranepa.ru

ABSTRACT

The article considers issues of strategic planning of spatial development. The main methodological approaches that were used in the implementation of regional policy and spatial development in the previous period of modern history of Russia are presented. The spatial development strategies adopted in 2019 and 2024 are compared. The features of the conditions for their development and approval are considered. The characteristics of individual provisions underlying the new strategy are given. The quantitative indicators that characterize the conditions in which spatial development processes have been developing in recent years are analyzed. A conclusion is made about a decrease in the effectiveness of spatial development policy in the case of the adoption of strategic planning documents that imply no-alternative scenarios. The need to approve a spatial development strategy that provides for a greater number of options than the “inertial” and “target” is asserted. The relevance of the problems of the relationship and complementarity of documents of the strategic planning system, as well as interregional cooperation, is shown. Particular attention is paid to initiatives to create key settlements. The thesis is asserted that the tendency towards population concentration in large settlements is

a problem that requires a solution, and not just a process to which the Spatial Development Strategy should be adapted.

Keywords: spatial development, strategic planning, policy, factor, scenario, strategy, population concentration, core settlement.

For citation: Karanatova L. G., Elsukov M. Yu., Shalimov M. B. Strategy of Spatial Development of Russia: Goals, Trends and Contradictions // Administrative consulting. 2025. N 3. P. 59–71. EDN YMDYWA

Введение

Вопросы пространственного развития и реализации на этой основе региональной политики в России не теряют своей актуальности. Причиной тому является большое разнообразие условий ведения хозяйственной деятельности и факторов социально-экономического развития, которыми располагает территория Российской Федерации. Поэтому неслучаен большой интерес к реализации положений Стратегии пространственного развития, которая разрабатывается в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании¹. Впервые в новейшей истории России данный документ был подготовлен в 2019 г., а его действие было рассчитано до 2025 г.². Он содержал немалое количество нововведений, ориентировал деятельность органов власти на достижение определенных социальных и экономических целей с учетом отраслевой специализации регионов, межрегионального взаимодействия, зонирования территории государства в зависимости от геостратегического положения ее отдельных частей, потенциала обеспечения национальной безопасности и поступательного изменения экономики Российской Федерации. Еще до завершения сроков реализации Стратегии 2019 г. исследователями подвергались критике положения проводимой политики в данной сфере: обосновывалась необходимость ее актуализации в соответствии с изменяющимися условиями, применение новых подходов к устранению территориальных диспропорций, которые вопреки предпринимаемым мерам наблюдались на практике [2; 5 и др.]. Следует признать, что далеко не все начинания, заложенные в Стратегии 2019 г., были реализованы. В качестве причин называется существенное изменение условий, в которых оказалась экономика России, вызванных пандемией COVID-19, беспрецедентным усиливающимся санкционным давлением, которое особенно возросло после начала Специальной военной операции, а также новыми задачами, которые потребовали трансформации политики импортозамещения в политику обеспечения технологического суверенитета [3].

Стратегия 2019 г. принималась в соответствии с требованиями Федерального закона о стратегическом планировании, в котором четко прослеживался директивный характер документов целеполагания, к группе которых она относится. Первоначальная редакция этого документа предполагала, что функции прогнозов в системе стратегического планирования заключаются в поиске механизмов реализации поставленных целей и выполняют обеспечивающий характер выполнения положений документов целеполагания. Такой подход потребовал корректировки, внесенной Указом Президента России № 633 от 8 ноября 2021 г.³ В соответствии с положениями этого Указа

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024).

² Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022).

³ Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633.

уже предполагалось разрабатывать документы целеполагания, опираясь на развернутую систему прогнозов, учитывающих возможные изменения условий и многообразие сценариев социально-экономического развития. Также признавалось необходимым проявлять повышенное внимание к обеспечению согласованности документов стратегического планирования. Особенно отмечалась важность осуществления текущего мониторинга и усиление контроля в данной сфере.

Новая Стратегия пространственного развития на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. была принята в декабре 2024 г.⁴ Ее разработка происходила на фоне критики результатов Стратегии 2019 г., в условиях обновления системы стратегического планирования, трансформации на внешнем контуре развития экономики страны, необходимости решения актуальных задач обеспечения национальной безопасности. Неудивительно, что она сразу же стала предметом активного обсуждения в научном сообществе [4; 11 и др.]. В настоящее время уже звучат аргументированные замечания по ее содержанию, обосновывается необходимость уточнения отдельных ее положений. Наиболее обсуждаемые вопросы касаются уточнения целей стратегии и повышения эффективности механизмов их достижения.

Методы и принципы исследования

Методология и представления о механизмах пространственного развития в России сформировались под влиянием актуальных проблем реформирования народного хозяйства и зарубежной практики научных исследований. В предшествующий период развития отечественной науки, и особенно на начальных этапах рыночных преобразований, большая часть вопросов пространственного развития рассматривалась в контексте региональной политики. Это неудивительно, так как регионы в федеративном государстве были наделены широким кругом полномочий в обеспечении социально-экономического развития, а учитывая сложности выстраивания взаимоотношений с федеральным центром и конкурентной борьбы между собой за привлечение инвестиций и ресурсов экономического роста, вопросы региональной политики приобрели особую актуальность.

Последующие преобразования в системе государственного и муниципального управления, выстраивание предсказуемых взаимодействий между центральными, региональными и местными органами власти, возникновение возможности осуществления комплексного развития народного хозяйства позволили рассматривать вопросы региональной политики шире, учитывать все многообразие условий и возможностей государственного регулирования. Именно необходимость учета существующего разнообразия факторов, влияющих на развитие экономики территорий, послужила причиной становления представлений о необходимости управления процессами пространственного развития, не ограниченного рамками внутреннего административно-территориального деления и функционального распределения полномочий в действующей системе управления народным хозяйством.

Сказанное не означает отсутствие актуальности исследований проблем экономики регионов — субъектов федерации и муниципальных образований, но позволяет более широко рассматривать перспективы их развития в масштабах комплексного социально-экономического развития государства, учитывать факторы, которые связаны с внешнеэкономическими процессами и геополитическими преобразованиями. В соответствии с положениями Стратегии, утвержденной в 2019 г., под пространственным развитием территории понимается деятельность по совершен-

⁴ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р.

ствованию системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

Политика обеспечения пространственного развития формировалась в последние годы под влиянием двух отчасти конкурирующих подходов [1; 12 и др.]. Первый связан с существованием диспропорций в объемах и динамике развития экономики отдельных территорий. Это объясняет необходимость перераспределения ресурсов между регионами и муниципальными образованиями, проведения политики обеспечения качества жизни населения по всей территории страны. Применение этого подхода органами власти получило название «политики выравнивания». Второй подход продвигается в практике управления в том числе на основании критики последствий при реализации политики выравнивания. При механическом перераспределении ресурсов от успешных регионов, привлекающих инвесторов и обеспечивающих рост национальной экономики, в пользу регионов-аутсайдеров устраняются стимулы на местах к дальнейшей работе: зачем богатым регионам зарабатывать больше — все равно отберут; зачем регионам бедным стараться преодолевать кризисные процессы на местах — все равно обеспечат. Руководствуясь этими соображениями, еще в 2004 г. существовавшим в то время Министерством регионального развития была разработана модель «политики поляризованного развития»⁵. Подход, заложенный в этой модели, предполагал обособление регионов — «локомотивов роста» национальной экономики, наделение их дополнительными полномочиями в решении вопросов распределения ресурсов, направляемых на обеспечение регионального развития. Механизмы реализации этой модели были сложны и требовали пересмотра фундаментальных основ федеративного государства, предполагали, по сути, формирование асимметричной федерации, в которой отдельные регионы должны были располагать большими полномочиями, чем остальные. Эта модель поляризованного развития так и осталась проектом, но именно этот подход прослеживается в Стратегии пространственного развития 2019 г., а также наблюдается его присутствие в действующей Стратегии, утвержденной в 2024 г.

Результаты

Обоснования целесообразности применения поляризованного подхода разработчики Стратегий пространственного развития находят в тех процессах распределения населения и деловой активности, которые происходят в последние десятилетия.

В России, как и за рубежом, наблюдается концентрация населения в населенных пунктах крупных городских агломераций, и эта тенденция рассматривается в качестве основополагающей закономерности, предопределяющей направления государственной политики в области пространственной организации общества как в Стратегии 2019 г., так и в Стратегии, утвержденной в 2024 г. В действующей Стратегии подтверждается сохранение данной тенденции, приводятся статистические данные о росте численности населения крупнейших городов, в которых проживает более 500 тыс. человек, и особенно городов-миллионеров, при незначительном снижении численности в городах с населением от 100 до 500 тыс. человек (крупный город) и существенном сокращении населения городов с численностью от 50 до 100 тыс. человек (средний город) и менее 50 тыс. человек (малый город).

⁵ Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://textarchive.ru/c-2188829-pall.html> (дата обращения: 24.02.2025); Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.02.2007 года № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации».

Продолжает сокращаться количество сельского населения, особенно в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Сокращение численности сельского населения в целом по России столь существенно, что на общей статистике не сказывается устойчивая положительная динамика прироста жителей сельской местности Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

Рост роли крупных населенных пунктов в социально-экономическом развитии прослеживается в динамике изменений валового регионального продукта. Отмечается положительные изменения индекса физического объема валового регионального продукта, который в период 2017–2023 гг. составил 112% к уровню 2016 г.

С этим можно согласиться, но следует отметить, что данный показатель рассматривается от довольно низких значений базового уровня, и динамика изменений в период 2017–2023 гг. крайне нестабильна. Так, в 2017 г. этот показатель составил скромные 101,9%, а в 2018 и 2019 гг. — 102,8% и 101,6% соответственно. Далее показатель снизился до 97,8% в кризисный 2020 г., после которого последовал год на восстановление утраченных позиций: в 2021 г. — 107,3%; спад 2022 г. — 100,3% и незначительный рост 2023 г. — 104,7% (рис. 1).

Аналогичной динамикой располагают показатели физического объема инвестиций в основной капитал (рис. 2).

Основные изменения показателей физического объема валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал обеспечиваются результатами роста экономики регионов-лидеров. Поэтому неудивительны различия, которые наблюдаются при сопоставлении данных показателей между субъектами Российской Федерации. Так, в расчете валового регионального продукта на душу населения в 2017 г. межрегиональная дифференциация составляла 3,7 раза, а в 2022 г. она уже составила 4,2 раза. Аналогичным образом выглядят сопоставления на душу населения инвестиций в основной капитал. В 2017 г. различия составляли 4,1 раза, а в 2023 г. — 4,7 раз.

Схожая динамика и ведущая роль регионов-лидеров наблюдается при рассмотрении показателей промышленного производства. На рис. 3 показаны изменения индексов промышленного производства в соответствии с ОКВЭД-2 в процентах к предыдущему году. При сопоставлении значений десяти регионов-лидеров и десяти

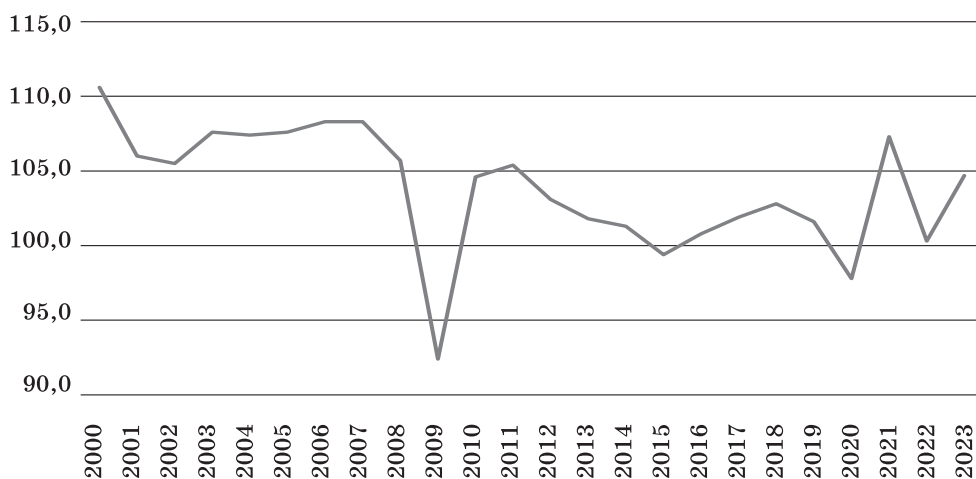


Рис. 1. Индекс физического объема валового регионального продукта (в постоянных ценах; в процентах к предыдущему году) [7]

Fig. 1. Index of the physical volume of the gross regional product

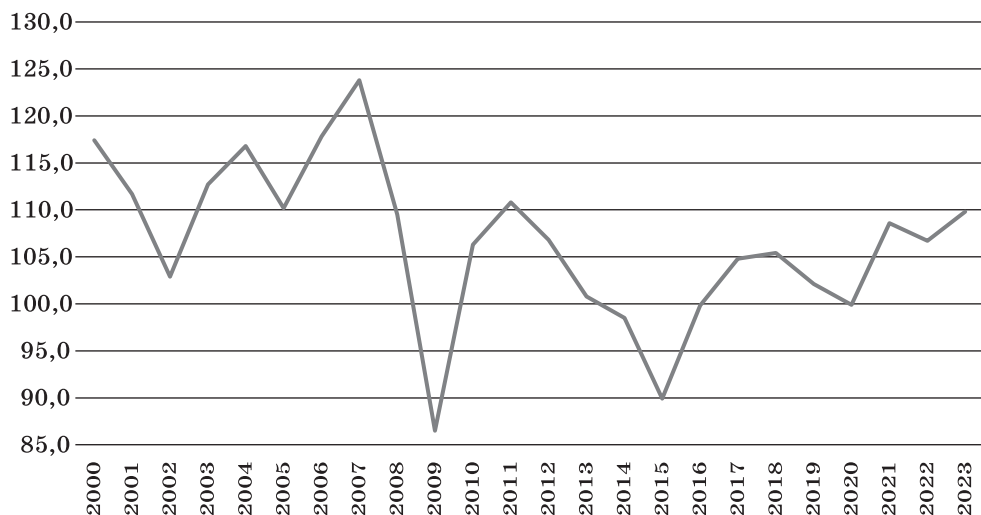


Рис. 2. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году) [7]

Fig. 2. Index of physical volume of investments in fixed assets

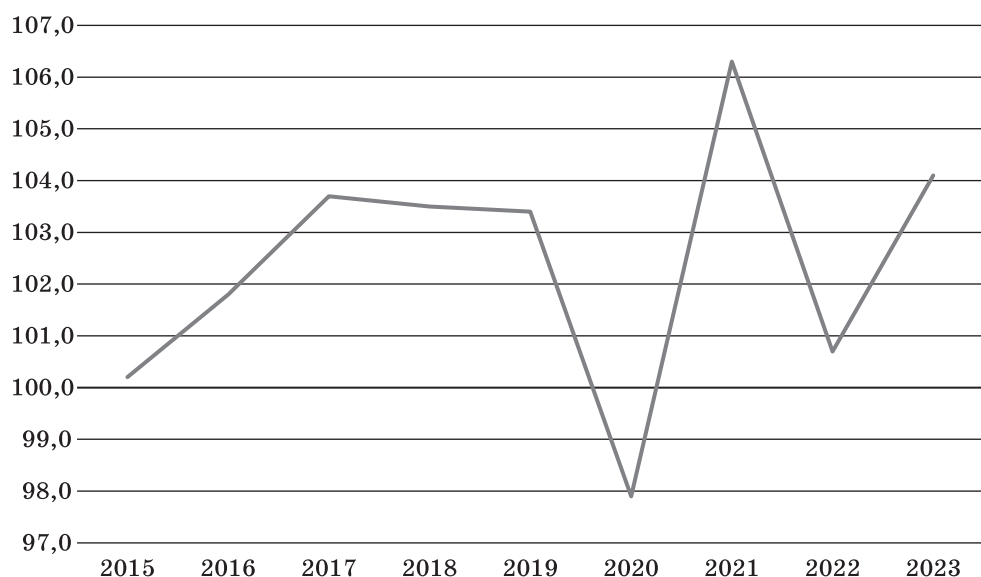


Рис. 3. Индексы промышленного производства в соответствии с ОКВЭД-2 (в процентах к предыдущему году) [7]

Fig. 3. Industrial production indices in accordance with OKVED-2

регионов-аутсайдеров различия показателей объемов промышленного производства в 2017 и 2023 гг. выросли в 1,3 раза, а в перерасчете на душу населения — в 1,5 раза. Вклад регионов-лидеров вырос и составил в 2023 г. 56,9%, а регионов-аутсайдеров сократился до значений 0,25%.

Схожие изменения межрегиональных диспропорций отмечаются по показателям ввода жилых домов (разница в 5 раз в перерасчете на 1000 жителей). Наиболее

высокие показатели демонстрируют миграционно привлекательные регионы (Московская, Ленинградская, Тюменская области), наименьшие — регионы Дальнего Востока.

Меры бюджетной политики направлены на сглаживание существующих различий в отношении уровня и качества жизни населения. Отмечается снижение коэффициента Джини в период 2016–2023 гг., снижение по доходам на внутри-региональном уровне. Однако стоит отметить в целом неблагоприятную динамику показателя реальных располагаемых доходов. В 2016 г. они составляли только 91,3%, а в 2017 г. — 91,1% от уровня 2013 г. В 2022 г. этот показатель составил 101,2% к уровню 2017 г. [8; 9], что говорит о сохранении реальных располагаемых доходов населения на тех показателях, которые были зафиксированы в 2016–2017 гг. после существенного снижения за период 2013–2015 гг. Очевидно, что это довольно скромные результаты, на фоне которых упомянутое снижение коэффициента Джини не позволяет дать положительную оценку изменений уровня и качества жизни населения.

Важнейшие тенденции, определяющие цели государственной политики в сфере пространственного развития, разработчики Стратегии 2024 г. видят в неблагоприятном развитии демографической ситуации, сокращении численности населения, увеличении количества регионов с показателями естественной убыли.

Негативные демографические тенденции лучше всего иллюстрируют показатели общей динамики численности населения, которые представлены на рис. 4, а также показатели рождаемости и смертности (рис. 5) в сопоставлении с коэффициентами миграционного прироста. В период с 2010 г. по 2020 г. можно наблюдать общий прирост населения, что связано с непродолжительным периодом улучшения показателей естественного воспроизводства, относительно положительных тенденций в области миграций, изменения общей ситуации в связи с воссоединением Крыма и России. Однако после роста смертности, вызванной последствиями COVID-19, установившихся тенденций снижения рождаемости, в условиях крайне неустойчивой динамики коэффициентов миграционного прироста (рис. 6) общая численность населения России стала снижаться.

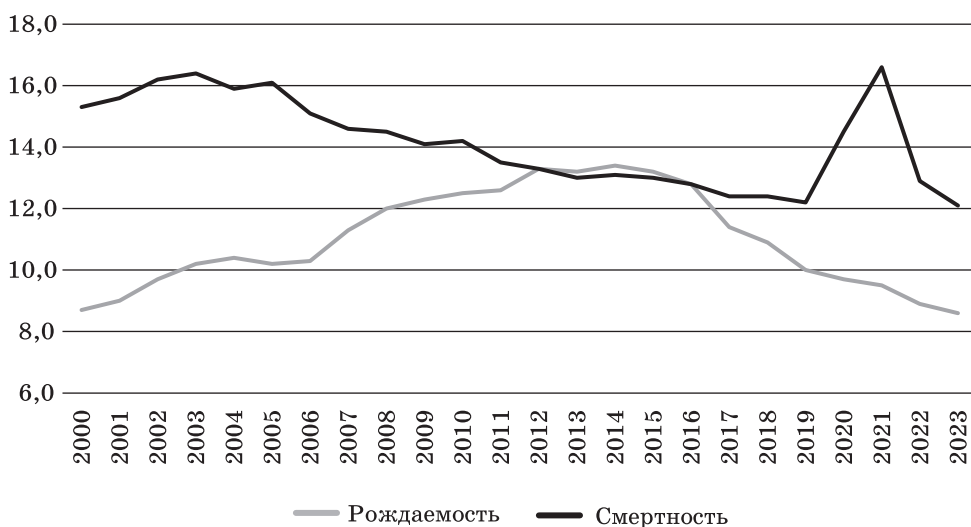


Рис. 4. Численность населения (оценка на конец года; тыс. чел.) [7]
Fig. 4. Population (year-end estimate; thousands of people)

Сокращение притока мигрантов из-за пределов Российской Федерации ведет к высокой вероятности наступления рисков дефицита кадров. И это коснется в первую очередь регионов, демонстрирующих высокие показатели оттока населения в крупные городские агломерации и в опорные населенные пункты, которым в Стратегии уделяется особое внимание.

Стратегией пространственного развития предписано Правительству Российской Федерации установить единый перечень опорных пунктов, который к настоящему

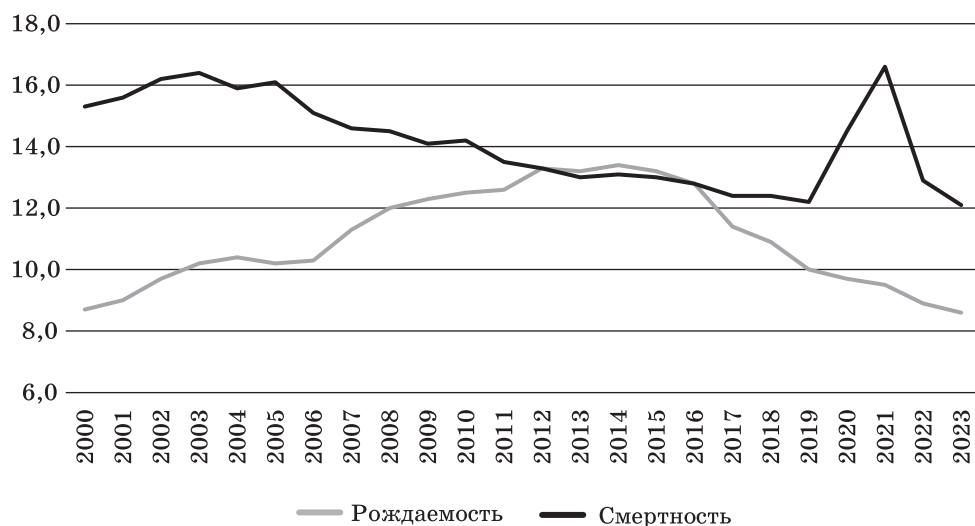


Рис. 5. Общие коэффициенты рождаемости и смертности (число родившихся/умерших на 1000 чел. населения) [7]
Fig. 5. Total fertility and mortality rates (number of births/deaths per 1000 people of the population)

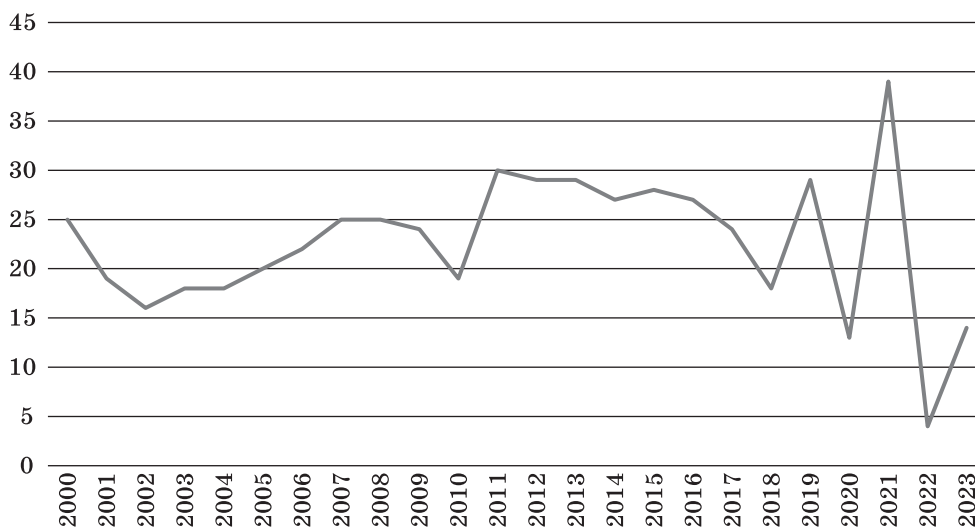


Рис. 6. Коэффициенты миграционного прироста на 10 000 человек населения [7]
Fig. 6. Coefficients of migration growth per 10,000 people of the population

времени уже определен и утвержден. Информация об этом размещена на сайте Министерства экономического развития⁶.

Задача создания сети опорных поселений заключается в обеспечении концентрации ресурсов, направляемых на социально-экономическое развитие территорий, формировании на их основе опорного каркаса расселения. Опорные населенные пункты должны обеспечить населению прилегающих территорий доступность качественных услуг всего спектра социальной инфраструктуры: здравоохранения, образования, социального обеспечения и защиты, транспорта, культуры, а также создания мест приложения труда. Улучшение качества среды для жизни в этих поселениях рассматривается в Стратегии в качестве одного из целевых показателей пространственного развития Российской Федерации.

Концентрация ресурсов, направляемых на достижение целей пространственного развития, в пределах крупных городских агломераций и опорных поселениях должна обеспечить создание в них среды инновационного развития, появления новых технологий и подготовки квалифицированных кадров. Нарастающее влияние научно-технического прогресса рассматривается в Стратегии в качестве одной из важнейших тенденций пространственного развития. Санкционное давление и необходимость решения задач переориентации государственной внешней политики на освоение новых рынков заставляет по-иному рассматривать потенциал внутреннего рынка, вопросы поддержки внутреннего спроса. В документе эта смена вектора экономической политики именуется поддержкой внутреннего спроса, которая должна осуществляться на отечественных технологических решениях.

Формулировка целей и задач, определение приоритетов Стратегии находится под влиянием рисков санкционного воздействия, нестабильности на внешнем рынке и пониманием актуальных угроз национальной безопасности. Отсюда повышенное внимание крупномасштабным проектам, развитию геостратегических территорий и недавно вошедших в состав России регионов, новым транспортным коммуникациям, которые должны вывести на новые международные рынки, учету факторов энергоперехода, изменения климата и даже активизации использования морских акваторий, в том числе в отдаленных районах Мирового океана.

Обсуждение

Стратегия пространственного развития как документ, задающий целеполагание государственной деятельности в области региональной политики, планирования работы органов власти по обеспечению социально-экономического развития территорий, в новейшей истории России разрабатывается уже во второй раз. Первый опыт не позволил достичь ощутимых результатов [6; 10 и др.]. И дело не только в том, что он был приобретен в условиях санкционного давления и начала Специальной военной операции. Он имел достаточно важные проблемы, требовавшие решений.

Во-первых, безальтернативность сценария событий в сфере пространственного развития. Да, Стратегия, утвержденная в 2019 г., должна была соответствовать требованиям Федерального закона о стратегическом планировании 2014 г. Тогда закон предписывал сначала разрабатывать документы целеполагания, к которым она относится. Далее разрабатывались прогнозы, в которых

⁶ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. Официальный сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennykh_punktov_rf/ (дата обращения: 24.02.2025).

подбирался инструментарий наиболее эффективного достижения целей. Но, как это было отмечено ранее, в Указе Президента от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» последовательность разработки уже была иная — сначала готовятся прогнозы, которые предоставляют необходимую информационную основу для принятия взвешенных управленческих решений, а потом утверждаются документы целеполагания. Такой подход позволяет разрабатывать различные сценарии действий и обеспечить большую эффективность реализации государственной политики. Вторая Стратегия пространственного развития утверждалась в конце 2024 г. Но она сохранила безальтернативность подходов. Рассматриваются два сценария — инерционный и целевой. В первом случае, если ничего не предпринимать, то в существующих условиях будут достигнуты результаты, которые можно подсчитать методом экстраполяции. А если что-то предпринимать, то в существующих условиях будут достигнуты другие результаты, которые можно рассчитать, применяя ту же экстраполяцию. Возникает вопрос, — а что произойдет, если изменятся условия? Что, собственно, и наблюдалось в последние годы. Очевидно, что эффективность Стратегии пространственного развития повысится, если она будет исходить из большего количества вариантов развития ситуации.

Во-вторых, Стратегия пространственного развития должна выполнять свою функцию в системе стратегического планирования. Отсутствие согласованности в общей системе стратегического планирования снижает ее эффективность. Об этом также упомянуто в названном Указе Президента. Но если отсутствие этой согласованности в период действия первой Стратегии было системной проблемой, то в редакции, утвержденной в 2024 г., — это уже проблема содержания самой Стратегии. Принятые на федеральном уровне решения в области пространственного развития адресованы регионам. На их основе региональные органы власти принимают свои документы стратегического планирования, налаживают межрегиональные взаимодействия для недопущения избыточной конкуренции в работе с инвесторами, приобретают понимание того, как видят на федеральном уровне место региона в территориальном разделении труда. Эту задачу можно было решать, опираясь на «перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации», подготовка которых предусмотрена действующим постановлением Правительства от 20.08.2015 № 870⁷.

В-третьих, необходимость обеспечения межрегионального сотрудничества. Для этих целей в системе стратегического планирования предусматривалось создание макрорегионов. В документе 2019 г. утверждения был назван перечень из 12 макрорегионов. Стратегий их развития разработано не было. В документе 2024 г. под макрорегионами принято рассматривать федеральные округа. Созданные в 2000 г. округа выполняли свои функции в системе Администрации Президента. В дальнейшем их количество и границы несколько раз менялись. В 2025 г. их насчитывается 8. В целом можно приветствовать это решение. Так как это упростит решение вопросов, связанных с организацией межрегионального сотрудничества, которое по административной линии уже существует в федеральных округах, позволит найти общие точки соприкосновения для разработки собственных документов стратегического планирования⁸. Вместе с тем нельзя не признать существенное внутреннее разнообразие, которым

⁷ О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации. Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 (ред. от 24.06.2020).

⁸ Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов. Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 822 (ред. от 13.09.2019).

располагает территория внутри федерального округа. Это означает, что у регионов будет меньшее количество общих проблем, требующих решения.

Принимаемые в настоящее время решения позволяют поставить под сомнение эффективность Стратегии пространственного развития России, построенной на идеях территориальной поляризации. Эта идеология была заложена в основу документа 2019 г., она прослеживается и в Стратегии 2024 г. разработки. В первом случае предполагалось создание центров экономического роста различной специализации с последующим их расширением по всей территории России. Опираясь на положения новой Стратегии, утвержден Единый перечень опорных населенных пунктов⁹. «Отношение численности постоянно проживающего населения на территориях опорных населенных пунктов, за исключением входящих в городские агломерации, к общей численности постоянного населения Российской Федерации», а также «Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах» рассматриваются в качестве целевых показателей Стратегии.

Так, для Ленинградской области в настоящее время предлагается создание 27 опорных пунктов — исключительно в городах. Среди них 17 городов, являющихся центрами муниципальных образований, 10 городов без данного статуса, но сосредоточенных в 5 муниципальных районах. При этом в пределах Ломоносовского района, администрация которого находится в городе Ломоносове, расположенном на территории, административно подчиненной городу Санкт-Петербургу, не предусмотрено создание ни одного опорного населенного пункта. А это район с площадью 1919 км², в 15 его поселениях (4 городских и 11 сельских) проживает 90 576 человек. Что будет с этим районом, исходя из планов максимальной концентрации услуг образования, здравоохранения, культуры, деловой активности и пр. в опорных населенных пунктах? Видимо, решением этих проблем должны будут заниматься на региональном и муниципальном уровнях управления, опираясь на собственные ресурсы, обеспечивать в более малых населенных пунктах такие стандарты «качества среды для жизни», которые гарантируются в опорных населенных пунктах, что утверждено на федеральном уровне.

Заключение и выводы

Стратегическое планирование экономики и социальной сферы в целом и пространственного развития в частности в нашей стране находится в процессе становления. Требуют решения принципиальные организационные и теоретические проблемы. Для сферы пространственного развития — это проблемы выработки надежных теоретических основ, правильной оценки тенденций, адекватная оценка которых позволит избежать губительных последствий в будущем.

Стремление переезда населения в более крупные населенные пункты — это проблема, требующая решения, а не просто объективный процесс, под который должна подстраиваться Стратегия пространственного развития. Мероприятия, которые заложены в этом документе, должны предусматривать цели создания рабочих мест в поселениях традиционного проживания людей. И эти задачи должны быть не менее важными по сравнению с теми, что направлены на обеспечение «качества среды для жизни в опорных населенных пунктах».

⁹ Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации. Министерство экономического развития Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennykh_punktov_rf/ (дата обращения: 24.02.2025).

Литература

1. Анохин А. А., Фёдоров Г. М. О соотношении процессов поляризации и выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о земле. 2017. Т. 62. Вып. 4. С. 327–342. EDN LAOTPF
2. Бухвальд Е. М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития // Федерализм. 2023. № 1 (28). С. 80–98. EDN EJZBYE
3. Каранатова Л. Г., Елсуков М. Ю. О стратегии реализации политики импортозамещения и обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2025. № 1. С. 23–33. EDN ROHKLW
4. Кузнецова О. В. Стратегия пространственного развития России — 2030: новации и перспективные направления исследований // Вестник Российской академии наук. 2025. № 2. С. 12–21. DOI: 10.31857/S0869587325020023.
5. Межевич Н. М., Шамахов В. А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения. Статья первая // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 19–27. EDN QWSXTC
6. Пространственное развитие регионов России: формирование новых подходов в условиях глобальных вызовов : монография / под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. С. В. Кузнецова. СПб. : ИПРЭ РАН; Изд-во СПбГЭУ, 2024. DOI 10.52897/978-5-7310-6482-8-2024. EDN BLGZOJ
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2024: Стат. сб. / Росстат. М., 2024.
8. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2019: Стат. сб. / Росстат. М., 2019.
9. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2023: Стат. сб. / Росстат. М., 2023.
10. Тарасова О. Б., Гончарова Н. З. Статистический анализ итогов реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // Экономика, предпринимательство и право. 2025. Т. 15. № 5. DOI: 10.18334/erp.15.5.123188.
11. Хлутков А. Д. Стратегия пространственного развития России: современная реакция на новые вызовы // Управленческое консультирование. 2025. № 1. С. 8–9. EDN: ONLWOH
12. Шарипов Ш. И. Стратегия регионального развития: выравнивание или поляризация? // Экономика региона. 2006. № 2 (29). С. 19–23.

Об авторах:

Каранатова Лариса Геннадиевна, декан факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; karanatova-lg@ranepa.ru

Елсуков Михаил Юрьевич, доцент кафедры экономики факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат географических наук, доцент; elsukov-mu@ranepa.ru

Шалимов Михаил Борисович, аспирант кафедры экономики факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru

References

1. Anokhin A. A., Fedorov G. M. On the relationship between the processes of polarization and alignment of the level of socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation // Bulletin of St. Petersburg University. Earth Sciences [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Nauki o zemle]. 2017. Vol. 62. Iss. 4. P. 327–342. (In Russ.). EDN LAOTPF
2. Bukhwalde E. M. Institutional problems of spatial development strategizing // Federalism [Fedralizm]. 2023. N 1 (28). P. 80–98. (In Russ.). EDN EJZBYE
3. Karanatova L. G., Elsukov M. Yu. On the strategy for implementing the import substitution policy and ensuring the technological sovereignty of the Russian Federation // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2025. N 1. P. 23–33. (In Russ.). EDN ROHKLW
4. Kuznetsova O. V. Strategy for Spatial Development of Russia — 2030: Innovations and Promising Research Directions // Bulletin of the Russian Academy of Sciences [Vestnik Rossiiskoi akademii nauk]. 2025. N 2. P. 12–21. (In Russ.). DOI: 10.31857/S0869587325020023.

5. Mezhevich N.M., Shamakhov V.A. Strategy for Spatial Development of the Russian Federation through 2025: Economic Opportunities and Management Constraints. Article One // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 4. P. 19–27. (In Russ.). EDN QWSXTC
6. Spatial Development of Russian Regions: Formation of New Approaches in the Context of Global Challenges: monograph / edited by Doctor of Economics, Professor S.V. Kuznetsov. St. Petersburg : IPRE RAS; Publishing house of SPbGEU, 2024. (In Russ.). DOI 10.52897/978-5-7310-6482-8-2024. EDN BLGZOJ
7. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2024: Stat. collection / Rosstat. M., 2024. (In Russ.)
8. Social status and standard of living of the population of Russia. 2019: Stat. collection / Rosstat. M., 2019. (In Russ.)
9. Social status and standard of living of the population of Russia. 2023: Stat. collection / Rosstat. M., 2023. (In Russ.)
10. Tarasova O.B., Goncharova N.Z. Statistical analysis of the results of the implementation of the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2025 // Economy, entrepreneurship and law [Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo]. 2025. Vol. 15. N 5. (In Russ.). DOI: 10.18334/epp.15.5.123188.
11. Khlutkov A. D. Strategy of spatial development of Russia: modern response to new challenges // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2025. N 1. P. 8–9. (In Russ.). EDN ONLWOH
12. Sharipov S.I. Strategy of regional development: alignment or polarization? // Economy of the region [Ekonomika regiona]. 2006. N 2 (29). P. 19–23. (In Russ.)

About the authors:

Larisa G. Karanatova, Dean of the Faculty of Economics and Finance of the North-West Institute of Management RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Economic Sciences, Professor; karanatova-lg@ranepa.ru

Mikhail Yu. Elsukov, Associate Professor of the Department of Economics, Faculty of Economics and Finance of the North-West Institute of Management RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor; elsukov-mu@ranepa.ru

Mikhail B. Shalimov, Postgraduate Student of the Department of Economics, Faculty of Economics and Finance of the North-West Institute of Management RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru

Поступила в редакцию: 16.05.2025

Поступила после рецензирования: 09.06.2025