УДК 332.02

Современные приоритеты пространственного развития России

Орлов С.Л.
Доктор экономических наук,
профессор кафедры международного бизнеса и таможенного дела
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Давыдова А.С.
Старший преподаватель,
соискатель кафедры национальной и региональной экономики
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Формируемая в современной России модель пространственного развития в последние годы складывается под воздействием крайне непредсказуемых глобальных вызовов и политических обстоятельств. Это требует поиска принципиально новых, ранее не задействованных, направлений стратегического развития, в основе которых лежат наиболее эффективные социально-экономические преобразования. Разрабатываемый на федеральном уровне проект «Стратегия пространственного развития России на период до 2035 года» предполагает новое видение формирования урбанизированных территорий, городских агломераций, территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных кластеров и т.д. Не отвергая исторически сложившийся императив «европейского» пути взаимодействия, современная парадигма пространственного развития рассматривает построение новой модели с учётом вовлечения в народнохозяйственный оборот новых территорий и формирования перспективного восприятия социально-экономических задач в современных условиях явно ощущаемых внешнеполитических и внешнеэкономических рисков и вызовов для России.

Ключевые слова: стратегическое планирование, Стратегия пространственного развития, Стратегия экономической безопасности, макрозоны, пространственная концентрация, макрорегион, урбанизация, городские агломерации, очаговое расселение, территории опережающего социально-экономического развития, свободные порты, кластеры.

В современной России в результате прогнозируемой на длительный период мировой политической и экономической непредсказуемости и нестабильности объективной необходимостью является построение современного механизма стратегического управления и планирования, способного ещё более упрочить территориальную целостность российского государства.

Исторически сложившаяся управленческая система стратегического планирования является основой построения всего алгоритма общественного развития на долгие годы. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской федерации» (действующая ред.) [1], одним из основополагающих базовых документов, составляющих основу стратегического планирования как такового, является Стратегия пространственного развития Российской Федерации [1, ст. 20]. Следует, однако,

подчеркнуть, что вплоть до настоящего времени официально разработанной Стратегии подобного рода в нашей стране не существовало, а отдельные концепции и разработки в данной области не могут быть признаны документами для общественного признания без утверждения их на государственном уровне. В этой связи разрабатываемая по поручению Правительства Российской Федерации Министерством экономического развития РФ «Стратегия пространственного развития России на период до 2035 года» (далее – Стратегия) становится одним из важнейших документов всей системы стратегического планирования [2].

Исторически сложившаяся управленческая парадигма, важнейшими составляющими которой являются планирование (прогнозирование), а также организация, мотивация и контроль, реализуется как единое целое, обдуманно и поступательно. Без каждой из указанных частей современный алгоритм управления, в особенности на государственном уровне, не может существовать в принципе. Разработка нынешней Стратегии не стала исключением. Сначала – процесс осмысления, затем – разработка Концепции самой Стратегии [2], причём изначально лишь до 2030 г., что было предусмотрено в правительственных документах [3] и, наконец, проект Стратегии пространственного развития уже на период до 2035 г. [4; 5], которого, по сути, ещё не имела новая Россия. Более того, в планах Минэкономразвития РФ просматриваются заделы для разработки отдельных направлений, в частности, по территориальному расселению на перспективу до 2050 г. [5].

Думается, определённые коррективы на этапе разработки указанной Стратегии необходимо будет внести в связи с утверждением Президентом Российской Федерации в мае 2017 г. «Стратегии экономической безопасности на период до 2030 г.» [6]. В этой связи необходимо отметить, что в целом разработчикам Стратегии пространственного развития удалось, на наш взгляд, совместить в рассматриваемом документе требования, обозначенные в недавно утверждённом Президентом РФ нормативном акте, и теоретическое осмысление задач развития отдельных территорий. В частности, в Концепции Стратегии подчёркивается, что «Стратегия пространственного развития Российской Федерации призвана отражать совокупность целей и механизмов реализации государственной политики по совершенствованию пространственной организации страны на перспективу, определяя приоритеты, цели и задачи регионального развития России, меры по их достижению и решению, а также предложения по совершенствованию системы расселения и приоритетные направления размещения производительных сил на территории страны» [2, с. 4; 4].

Успехи стратегического планирования ещё в «дорыночные» годы вряд ли могут быть оспорены, а предложенный ныне горизонт формирования прогноза во временном лаге двенадцати и более лет взят за основу всё из той же плановой схемы [1]. Причём особое место при разработке всех видов прогнозов, равно и Стратегии пространственного развития, как и прежде, должно быть уделено комплексному системному подходу, начиная с этапа разработки важнейших документов.

Трансформация современного перехода к принципам стратегического планирования на основе системного подхода в пространственном измерении создаёт предпосылки для осознания как общеэкономических закономерностей, так и специфических территориальных, а также исторических особенностей. Учитывая этот императив, авторы рассматриваемой Стратегии формулируют наиболее существенные вызовы пространственному развитию России.

К ним, в частности, можно отнести усиливающийся центростремительный вектор, причём это касается как Московской и Петербургской городских агломераций, так и ряда крупных региональных центров. Серьёзным ограничением формированию пространственной парадигмы уже давно стали глубокие межрегиональные различия в уровне развития отдельных субъектов России, крайне низкая инфраструктурная обеспеченность большинства территорий, а также институциональные проблемы, в основе которых прослеживается отсутствие учёта природно-климатических, исторических, социально-экономических и иных особенностей формирования и развития отдельных национальных и административно-территориальных образований.

Названные вызовы, бесспорно, оказывают значительное ограничивающее воздействие на становление отдельных территорий, однако, на наш взгляд, гораздо более значимым в последние годы следует признать вызов нынешнему геополитическому положению России. Как отмечают авторы Концепции Стратегии, подобный «вызов пространственному развитию России тесно связан с её сегодняшним, в значительной степени неблагоприятным, геополитическим положением в мире, с актуальными проблемами безопасности, обусловливающими абсолютно новую роль её границ и приграничных территорий. В настоящее время, когда на смену периоду беспрецедентной открытости 1990-х гг. пришёл период соперничества и конфронтации России с развитыми странами мира, существует реальная угроза сохранения санкционного экономического и политического давления на страну в течение достаточно продолжительного времени. Высока также вероятность искусственного поддержания геополитической нестабильности на многих границах России» [2, с. 8].

Подобный вывод усугубляется наличием в России множества пространственных диспропорций,

большинство из которых ещё более углубилось за последнюю четверть века. Особую озабоченность, на наш взгляд, вызывает крайне неравномерное развитие крупных макроэкономических зон, классификация которых определена в Концепции Стратегии [2, с. 14-16]. Так, концентрация производственно-финансового потенциала макрозоны «Центр – Северо-Запад», в соответствии с данными за 2014 г., характеризуется следующими показателями: при занимаемых 5 % совокупной территории страны здесь проживает свыше одной трети населения, занятого в экономике, и производится более 42 % суммарного по всем регионам валового регионального продукта. В рассматриваемой макрозоне совокупный объём налоговых и иных финансовых поступлений в бюджетную систему России достиг 37%, а суммарный объём инвестиций в основной капитал составил около 32 % [2, с. 17]. Таким образом, экономическая притягательность этой территории, даже в сравнении с высокоразвитой в научно-производственном отношении макрозоной «Урало-Поволжье», будет в ближайшие годы только возрастать, ещё более усиливая имеющиеся пространственные диспропорции в Российской Федерации.

Ещё более осязаемые диспропорции отмечаются в связи рассмотрением значения научно-технического потенциала в развитии отдельных территорий. Именно научно-технический потенциал характеризуется наиболее высоким уровнем пространственной концентрации. Так, на долю семи субъектов России – Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Нижегородской, Свердловской и Новосибирской областей – приходится почти две трети общего числа занятых в научных исследованиях и более 70 % затрат на научные исследования и разработки [2, с. 22].

Таким образом, наличие системных диспропорций в территориальном развитии страны требует серьёзного осмысления проблем и постановки задач для формирования основ стратегического вектора, направленного на совершенствование пространственного потенциала России. В качестве основной цели разрабатываемой стратегии пространственного развития авторы Стратегии определяют «значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций России в глобальной экономике с учётом сохранения и упрочения основ национальной безопасности страны в изменяющемся мире» [2, с. 29].

Рассматривая несколько возможных вариантов пространственного развития России, авторы, на наш взгляд, правомерно акцентируют внимание на **модели государственного сохранения (удержания) пространства**, имея ввиду преимущественно самодостаточное развитие регионов на основе объективного учёта исторических, природно-климатических, экономических, культурных особенностей и ранее накопленного человеческого потенциала. По нашему мнению, здесь особенно важно иметь ввиду достижение прочной коммуникационной взаимосвязи территорий, на которых проживает подавляющая часть населения. При этом прежде сформированное территориальное пространство рассматривается как источник экономического роста [2, с. 33].

На наш взгляд, в качестве базовой схемы территориального развития, постепенно обозначившейся в России в последние четверть века как наиболее прагматичной, можно принять сценарное условие **диверсифицированного пространственного роста.** В основе данной парадигмы лежат эндогенные (внутренние) источники роста при условии эффективного межрегионального взаимодействия. Кстати, по количественной оценке эндогенных (внутренних) факторов развития Республика Татарстан прочно занимает одну из лидирующих позиций среди многочисленных субъектов Российской Федерации [2, с. 39].

Как нам представляется, теоретический описательный императив, заложенный ранее в Концепции, а теперь и в разрабатываемой Стратегии [2; 5], должен быть основан на обязательном учёте фактически сложившихся общероссийских пространственных реалий и максимально возможном их улучшении в долгосрочной перспективе, имея ввиду 2040-2050 гг. При этом целесообразно обозначить базовые приоритеты территориального развития, на которые должны быть направлены меры государственной поддержки, в том числе экономической, социальной и пропагандистско-разъяснительной. Россия – это особая территория по своему историческому укладу, природно-климатическим условиям, коммуникационной доступности отдельных территорий, менталитету и образу мышления населения, социальным условиям проживания и т.д. В силу указанных причин при построении моделей и сценариев пространственного развития любое сравнение с какой бы то ни было страной здесь может играть лишь вспомогательное значение.

Авторы настоящей статьи в концентрированном виде попытались сформулировать базовые приоритеты, развитие которых для пространственного измерения может стать наиболее вероятным и основополагающим. Итак, дальнейшее усиление процесса урбанизации и активное развитие **городских агломераций**. Согласно оценке, в настоящее время их в России насчитывается 124 с общей численностью населения более 85-ти млн. чел. (58 % совокупного населения РФ). Своеобразным локомотивом экономического роста в этих урбанизированных территориях можно считать городские агломерации с численностью населения свыше 1 млн. чел., включая Московскую и Санкт-Петербургскую, на которых уже сейчас проживает около 45-ти млн. чел. [2, с. 42].

Центростремительная сила притока населения, инновационных технологий и финансовых ресурсов в эти крупнейшие агломерации базируется на прочных научных принципах, обозначенных в известной теории П. Кругмана и др., и неоднократно подтверждённой на практике в последней четверти XX в. [7]. Именно городские агломерации станут основной зоной расселения уже в перспективе до 2035 г., концентрируя у себя, приблизительно, до 75 % населения России [2, с. 47-48]. Учитывая это, следует подчеркнуть, что альтернативы упрочения в России позиций городских агломераций просто не существует. При этом в условиях нашей страны ориентир на т.н. сетевые «надагломерационные» кластеры, связывающие крупные центры межрегиональных урбанизаций в более осязаемое территориальное целое, можно рассматривать лишь в отдалённой перспективе, скорее всего уходящей за 2050 г.

Развитие в современном пространственном измерении **неурбанизированных территорий**, как нам представляется, целесообразно рассматривать по двум основным позициям:

– сеть центров внутрирегиональных систем расселения (главным образом, муниципальных образований);

– устойчивое развитие сельских поселений, большинство из которых в перспективе до 2030 г. должны дополнить кадровый потенциал крупных региональных и межрегиональных производств в сельском хозяйстве, агропромышленном комплексе, лесной и деревообрабатывающей промышленности, а также обеспечить инфраструктуру в туристско-рекреационной секторе и поддержку уникальных центров народных промыслов. Уже сейчас прообразом подобной парадигмы может стать деятельность агропромышленного холдинга «Мираторг» на территории Белгородской и Брянской областей.

Наличие значительного приграничного пространства с сопредельными государствами, различными по многим внешнеполитическим и внешнеэкономическим параметрам и характеристикам, требует особого участия государства в формировании устойчивой **системы расселения в приграничных территориях**. Здесь необходима эффективная система преференций и льгот для создания условий, способствующих закреплению на указанных территориях проживающего там населения.

Учитывая особенности климата на Севере, в зоне Арктического побережья и на Дальнем Востоке, а также наличие в нашей стране значительного числа монопрофильных муниципальных образований, включая сложившуюся систему ЗАТО, на указанных территориях имеет смысл взять за основу принцип т.н. **очагового расселения**, в основе которого лежит создание сети центров, базирующихся на кластерном подходе при формировании приоритетов пространственного развития. При этом инвестиционная активность государства будет определяться с учётом стратегических перспектив дальнейшего использования определённой территории, соотношения оборонных и гражданских производств, возможностей использования иностранной рабочей силы, целесообразности упрощения миграционного и пропускного режима и т.д.

Наиболее явственно указанный вектор прослеживается в нынешних подходах государства к развитию Дальнего Востока, где в настоящее время запущен важнейший социально-экономический манёвр в национальной модели управления. Уже в течение нескольких последних лет здесь активно создаются территории опережающего социально-экономического развития и система свободных портов [8; 9]. Нынешние ОЭЗ, ТОРы и свободные порты в различной степени социально-экономической конфигурации должны стать основой пространственного развития и закрепления населения в отдалённых регионах, на территориях с суровыми природно-климатическими условиями и в монопрофильных муниципальных образованиях. Следует, однако, подчеркнуть, что ранее сформировавшиеся и положительно зарекомендовавшие себя особые экономические зоны (ОЭЗ), скажем, в Республике Татарстан, на территории г. Зеленограда, в г. Дубна (Московская область), в г. Томске и некоторых других регионах должны развиваться в заданном поступательном режиме. Фактически уже сейчас научно-производственный сектор в названных территориальных образованиях работает в режиме инновационных **кластеров**, а государственное участие здесь целесообразно разве что в вопросах содействия привлечению новых инвесторов, дополнительном развитии транспортной инфраструктуры и финансировании исследований по закрытой тематике.

Реализация рассмотренного выше проекта обеспечивает научно обоснованную **многовекторную систему** пространственного развития и вовлечения в деловой оборот целого ряда перспективных регионов в различных уголках России – своеобразных локомотивов роста на основе использования совокупных преимуществ имеющегося кадрового потенциала и эффективного использования территории. В настоящее время переломить ситуацию, складывающуюся на протяжении длительного времени в пространственном развитии России, могут лишь смелые, научно обоснованные и порою нестандартные подходы.

Литература:

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016 г.). – URL: http// www.consultant.ru/document/cons_LAW_164841/.
2. Карьеры Евразии. – URL: Kontseprsiya_SPR.pdf/.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации». – URL: http//www.consultant.ru.
4. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: http//www.Economy.gov.ru/.
5. Очаги, кластеры, агломерации // Вольная экономика. – 2017. – № 2. – С. 32-39.
6. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: http//www.consultant.ru/.
7. Krugman P.R. Increasing Reatums and Economic Geography // The Joude of Political economy. The Univesity of Chicago Press. – 1991. – Vol. 99, № 3. – P. 483-499.
8. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2016 г.). – URL: http//www. consultant.ru /document/cons_doc_LAW_172962/.
9. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в ред. от 07.03.2017 г.) – URL: http//www. consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_182596/.

Modern Priorities of Spatial Development of Russia

S.L. Orlov, A.S. Davydova
Plekhanov Russian University of Economics

Modern Russian model of spatial development is currently formed under the weight of extremely unpredictable global challenges and political circumstances. It calls for innovative approaches to strategic development grounded in efficient socio-economic transformations. The ongoing Federal project, Strategies of Spatial Development of Russia for the period until 2035, requires new vision of forming urbanized territories, urban agglomerations, territories of advanced socio-economic development, innovation clusters, etc. Not rejecting historically created imperative of "European" ways of interaction, new paradigm of spatial development constructs new model with account of engaging new territories and forming broader perception of socio-economic tasks in conditions of seriously noticed external political and economic risks and challenges for Russia.

Key words: strategic planning, strategy of spatial development, strategy of economic safety, macro zones, spatial concentration, macro region, urbanization, urban agglomerations, focal settlement, territories of advanced socio-economic development, free ports, clusters.