

О. В. Кузнецова

Проблемы выбора приоритетов пространственного развития

В статье рассматриваются некоторые аспекты Стратегии пространственного развития (СПР) 2018 г.: роль и место СПР среди других стратегических документов, решаемые именно СПР задачи, состоявшийся переход к работе с «пространством», а не с «регионом» в устоявшихся административных границах, а также сохраняющиеся дискуссионные вопросы, связанные с проблемами выбора приоритетов пространственного развития и места в нем крупнейших агломераций.

Ключевые слова: региональная политика, местное самоуправление, федерализм, агломерации, экономика России.

JEL: O18, O20, R10.

Стратегия пространственного развития (СПР), которая призвана определять приоритеты, цели и задачи регионального развития страны, должна стать одним из документов стратегического планирования. СПР разработана в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — закон о стратпланировании). В законе указан срок утверждения СПР — до конца 2018 г. К началу 2018 г. под руководством Минэкономразвития России и с участием Совета по изучению производительных сил подготовлен проект СПР, обсуждение которого в экспертном сообществе породило острые дискуссии (на момент публикации статьи данный проект внесен в Правительство РФ).

Такого рода дискуссии во многом неизбежны, поскольку приоритеты государственной политики всегда результат не только экономического обоснования, но и политического согласования. К примеру, в сфере регионального развития регионы-«доноры» всегда говорят о чрезмерности изымаемых у них бюджетных ресурсов, а регионы-«реципиенты» —

Кузнецова Ольга Владимировна (kouznetsova_olga@mail.ru), д. э. н., проф., г. н. с. Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН; зампредела Совета по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (Москва).

о недостаточных масштабах их поддержки со стороны федерального бюджета, и нужен поиск баланса интересов регионов обоих типов.

Вместе с тем в определенной степени дискуссия обусловлена, как представляется, тем, что проект СПР, как и любого другого нормативно-правового акта, не позволяет в полной мере понять замысел документа (традиционная для законопроектов пояснительная записка к СПР как проекту правительственного решения не прилагалась). Поэтому первая задача этой статьи — пояснить, на какой научной основе разработана СПР, как учитывались сложившиеся в региональной науке представления о закономерностях социально-экономического развития территорий, зарубежный и имеющийся российский опыт региональной политики и государственного регулирования регионального развития.

Вторая задача — поставить вопросы, которые, на наш взгляд, очень важны для определения стратегии пространственного развития, но которые в силу тех или иных обстоятельств (дефицит статистических данных, отсутствие поддержки со стороны федеральных властей, невозможность найти компромисс в позициях экспертов и др.) не удалось решить в ходе работы над СПР. Именно такие нерешенные вопросы и возникшие проблемы заслуживают обсуждения, поскольку от ответа на них во многом зависит дальнейшее формирование государственной политики пространственного развития. СПР — результат многочисленных согласований.

Место СПР в системе федеральных документов

Содержание и разработка СПР довольно жестко регламентируются федеральными нормативно-правовыми актами. Помимо закона о стратегическом планировании, было подписано Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». В частности, по этому постановлению в СПР обязательно должен быть раздел «экономическая специализация субъектов РФ», но целесообразность ее определения вызвала при разработке СПР серьезные споры. Закон о стратегическом планировании предусматривает разработку стратегий социально-экономического развития макрорегионов, но многие эксперты сомневаются в необходимости их выделения¹.

При наличии чересчур жесткой регламентации по одним вопросам по другим формулировки допускали неоднозначную трактовку. Прежде всего, это касается общего смысла СПР как таковой. По закону о стратегическом планировании, «стратегия пространственного развития РФ — доку-

¹ По закону о стратегическом планировании, макрорегион — часть территории РФ, которая включает территории двух и более субъектов РФ, социально-экономические условия которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. В СПР говорится, что в рамках макрорегионов необходимо усиление межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ.

мент стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития РФ и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории РФ» (статья 3), при этом «стратегия пространственного развития РФ разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии национальной безопасности РФ, определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития РФ и меры по их достижению и решению» (статья 20).

Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 г. утверждены указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13. В соответствии с указом госполитика регионального развития — это «система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований». Но стратегии социально-экономического развития в России нет. В своей деятельности федеральные власти руководствуются «майскими» указами президента, однако это не стратегия развития страны как таковая. Работа над пространственными аспектами социально-экономического развития страны при неопределенности перспектив и направлений этого развития ведет к снижению качества СПР. Например, работа над уже упомянутой экономической специализацией субъектов РФ имеет смысл, если определены ключевые отрасли специализации экономики страны в целом и планируемые изменения в отраслевой структуре экономики.

Важно, что приведенные выше формулировки не дают широкому экспертному сообществу четкого представления о соотношении СПР и региональной политики федеральных властей. Термин «региональная политика» ни в СПР, ни в названном президентском указе не используется, однако при обсуждении СПР эксперты часто ставят знак равенства между *государственной политикой регионального развития* и *региональной политикой*, подразумевая тем самым, что СПР — это фактически стратегия совершенствования региональной политики в стране. Однако такой подход нельзя назвать корректным, и дело отнюдь не в формально разных словах, а в понимании реального места СПР в общей системе государственной, точнее, федеральной политики.

Региональная политика в классическом понимании (прежде всего в европейских странах с их наиболее проработанным опытом в данной сфере) — это гораздо более узкое понятие, нежели государственная политика регионального развития. Под региональной политикой, по сути, понимается довольно ограниченный набор инструментов госполитики, имеющих целью сократить различия в уровне социально-экономического развития регионов (даже если официальные цели региональной политики формулируются по-другому, фактически поддержку в любом случае получают самые проблемные территории, с самыми низкими показателями социально-экономического развития²).

² Отсутствие формулировок о сокращении межрегиональных различий в официальных целях региональной политики при фактической нацеленности на решение именно такой задачи, в том числе в рамках наднациональной политики ЕС, показано в: Кузнецов, Кузнецова, 2015.

Госполитика регионального развития — это региональная составляющая всех (именно всех) направлений политики центрального правительства. Соответственно, и это принципиально важно, СПР — это не стратегия федеральной региональной политики, это основа для согласования (координации) разных направлений федеральной социально-экономической политики в региональном (пространственном) разрезе. СПР дает представление о закономерностях и перспективах развития российского пространства, с учетом которых должна формироваться деятельность, еще раз подчеркнем, всех федеральных структур.

Из такого понимания роли СПР вытекают и цели пространственного развития. Повторим, что основной целью региональной политики всегда выступает сближение уровней социально-экономического развития регионов. Тогда как цели общеэкономической политики связаны, прежде всего, с обеспечением прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны в целом. Соотношение целей региональной и общеэкономической политики не однозначно, но они в большей степени противоречат друг другу, нежели дополняют (Кузнецова, 2016). Поэтому в своей деятельности национальные правительства всегда вынуждены искать оптимальное — для каждой конкретной страны и для каждого этапа ее экономического развития — сочетание целей этих видов политики.

В действующих российских документах заложен если не такой, то близкий к нему подход. Так, в президентском указе цели госполитики регионального развития сформулированы очень широко. К ним относятся «обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан РФ на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики РФ на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач». Таким образом, в СПР могут и должны рассматриваться перспективы социально-экономического развития не только проблемных, но и благополучных российских территорий, которые могут обеспечить наибольший вклад в социально-экономическое развитие страны.

Подобного рода понимание роли СПР важно с точки зрения повышения эффективности и госполитики в целом и региональной политики в частности. Невозможно, к примеру, добиться прорыва в экономическом развитии, если при дефиците энергетической и транспортной инфраструктуры в двух регионах энергетическую инфраструктуру развивать в одном, а транспортную — в другом, нужно увязать планы развития разных видов инфраструктуры. Также очевидно, что создание новых рабочих мест в производственном секторе (или других отраслях специализации территорий) должно сопровождаться инвестициями в создание условий жизни людей, которые придут на эти рабочие места.

Понимать роль разных направлений госполитики в социально-экономическом развитии регионов важно и для региональной политики,

поскольку ее бюджет всегда и во всех странах, даже самых экономически благополучных, ограничен. Поэтому неизбежно возникает вопрос о координации региональной политики с разными направлениями отраслевой (промышленной, социальной, инновационной) политики, как минимум — о понимании роли всей госполитики в социально-экономическом развитии регионов — для получения реалистичных оценок и прогнозов результативности региональной политики (странно ожидать от региональной политики значительных успехов в сокращении межрегиональных различий, если гораздо больший объем бюджетных средств направлен на увеличение этих различий). И в экономически развитых странах стратегии пространственного развития принимаются для согласования разных направлений политики центральных правительств (OECD, 2010).

Стратегия пространственного, но не регионального развития

Важнейшим достижением работы над СПР, на наш взгляд, стала разработка стратегии именно пространственного, а не регионального развития. Во всех прежних документах, включая Стратегию-2020³ с ее значимым разделом по региональному развитию, основным объектом анализа были субъекты РФ как точечные объекты, их внутренней неоднородности внимание не уделялось. В СПР основной акцент сделан на разные типы территорий без оглядки на границы субъектов РФ. Так, речь идет об агломерациях разной людности (была проведена работа по их делимитации), сельских территориях; перспективные минерально-сырьевые и агропромышленные центры предлагается выделять в границах одного или нескольких муниципальных образований.

Однако обсуждение СПР свелось в основном к дискуссии о перспективах разных типов населенных пунктов в их административных границах, о целесообразности тех или иных мер государственной политики применительно к ним. Особое внимание к административным границам, конечно, оправдано задачами государственного и муниципального управления (органы местного самоуправления отвечают за происходящее именно в официальных границах муниципальных образований). Но с точки зрения понимания закономерностей пространственного развития важно рассматривать не отдельные населенные пункты, а именно систему расселения, городские агломерации (но не города).

Так, в ходе дискуссий в качестве аргумента против особого внимания городам-миллионникам (подробнее о них ниже) нередко говорилось о том, что в экономически развитых странах население предпочитает жить в малых городах, небольших поселениях. Но ведь и в России самым привлекательным местом жительства считается так называемая «Рублевка» — формально совокупность сельских поселений, а отнюдь не территория Москвы. Одно дело малый город (или

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1121-р.

даже сельский населенный пункт) вблизи города-миллионника, и совершенно другое дело — на периферии. В первом случае возможны и ежедневные поездки на работу в город, и поставки продукции на рынок соседа-миллионника, и формирование единого с ним кластера. Во втором случае малому городу необходимо решать непростую задачу — найти источники роста.

В экономических развитых странах идет сбор статистических данных, позволяющих лучше оценить систему расселения. В статистике Германии уровень урбанизации оценивается по соотношению численности населения трех типов территорий: густозаселенных, малонаселенных и со средней плотностью населения. В США среди агломераций выделяют метрополитенские (более 50 тыс. жителей в центральном городе агломерации) и микрополитенские ареалы. Представления о системе расселения на основе административных границ городов и границ городских агломераций складываются совершенно разные. Формально в США при 300 млн жителей всего 9 городов-миллионников, в которых живут 24 млн американцев, то есть около 7% их общей численности; максимальная численность населения Нью-Йорка — 8 млн жителей. По этим данным можно сделать вывод о доминировании сельской местности, «одноэтажной Америки». Но если оценивать ситуацию в США по агломерациям, то миллионников в США оказывается 50 с общей численностью населения 160 млн человек, а население Нью-Йорка достигает 19 млн (Смирнягин, 2008).

Поэтому, на наш взгляд, в России необходимо продолжать работу по выделению городских агломераций, сбору данных в их границах, оценке ситуации в малых и средних городах, сельских поселениях в зависимости от их положения относительно крупных и крупнейших городов.

Выбор приоритетов государственной политики регионального развития

Если рассматривать СПР как основу для координации разных направлений федеральной социально-экономической политики в пространственном разрезе, то необходимо уделить внимание всем типам территорий (что реализовано в рамках СПР). Но такой подход не снимает вопрос о выборе территорий, приоритетных для госполитики регионального развития.

Прежде всего, важно определить, нужно ли вообще выбирать территории приоритетного развития. С точки зрения обеспечения максимально широкой поддержки СПР со стороны представителей регионов и экспертного сообщества проще приоритетные территории не выделять и говорить об обеспечении условий развития во всех регионах страны. (Именно так вопрос решался в Стратегии-2020, где на первое место в целях государственной региональной политики было поставлено сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов РФ, то есть «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достой-

ных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов».)

Однако с точки зрения экономики такой подход не самый эффективный. Распределение денег по территории страны по принципу «лейки» (равномерно по всем регионам) не позволяет сконцентрировать средства для экономического прорыва в отдельных регионах. Крупные инфраструктурные проекты имеют высокую стоимость, что не позволяет реализовывать сопоставимые по масштабам проекты сразу во всех субъектах РФ. Поэтому распределение федеральных средств по территории страны в итоге все равно будет неравномерным, а при отсутствии сколько-нибудь четко сформулированных приоритетов госполитики регионального развития это распределение складывается во многом стихийно и не всегда обоснованно. Поэтому, как нам представляется, как бы ни было тяжело выбирать и согласовывать приоритеты госполитики регионального развития, делать это необходимо.

Вопрос выбора приоритетов означает не отказ от социально-экономического развития каких-то типов территорий, а принятие решений о пропорциях распределения федеральных средств по территории страны. И вот здесь проявляется одна из ключевых проблем современной госполитики регионального развития: отсутствует достаточная информация о сложившемся распределении федеральных средств по регионам. В настоящее время имеются примерные представления о том, какие территории фактически стали приоритетными в рамках федеральной социально-экономической политики. Невозможно говорить о коррективах в распределении федеральных средств, не понимая, каково оно в настоящее время. Дело в том, что общедоступная статистика позволяет оценить межбюджетные трансферты из федерального бюджета в региональные и инвестиции в основной капитал за счет средств федерального бюджета (это деньги, которые идут в объекты федеральной собственности), но это верхушка айсберга. В расходах непосредственно федерального бюджета гораздо больше доля (по сравнению с межбюджетными трансфертами) так называемых прямых расходов — эти деньги доходят до конечных бюджетополучателей в регионах, минуя региональные бюджеты. Необходимо также учитывать перераспределение средств в рамках государственных внебюджетных фондов, инвестиции госкомпаний и госкорпораций, в уставный капитал которых делаются взносы за счет средств федерального бюджета и инвестиционные программы которых согласовываются с федеральными властями.

Раскрытие такой информации, конечно, может вызвать новую волну взаимных претензий регионов-«доноров» и регионов-«реципиентов» и к федеральным властям. Однако, еще раз повторим, без такой информации обсуждение возможностей обеспечить социально-экономическое развитие разных типов территорий остается во многом абстрактным, не подкрепленным финансовыми оценками.

Если говорить о том, какие территории должны становиться приоритетными для госполитики регионального развития, то важно отметить, что цели этой политики могут быть политические, социальные, экономические и геостратегические. Целью социальной составляющей госполитики, конечно, должно быть повсеместное обеспечение мини-

мального набора социальных услуг населению. Безусловно, необходима поддержка геостратегически значимых территорий страны. Все названные цели надо четко разделять. Во-первых, ради корректной оценки результатов применяемых инструментов федеральной поддержки территорий. Если, к примеру, средства выделяются на развитие социальной инфраструктуры проблемных регионов, то вряд ли стоит ожидать в результате этого появления рабочих мест в производственном секторе их экономики. Во-вторых, хотя обеспечение высокого качества жизни населения невозможно без появления высокооплачиваемых рабочих мест, не надо смешивать социальные и экономические задачи (сокращения различий в социальном и экономическом развитии территорий).

Представляется, что в ходе дискуссий о возможных приоритетах, целях госполитики регионального развития или федеральной региональной политики часто обсуждаются только два «крайних» варианта: либо поддержка наиболее проблемных территорий, либо поддержка «точек роста». Но как показывает зарубежный опыт, плохо работают оба подхода: ставка на развитие единичных точек роста чревата обострением социально-политических конфликтов, а поддержка наиболее проблемных территорий — отсутствием отдачи на вложенные средства. Поэтому многие страны выбирают компромиссный вариант: поддерживают «точки роста» с целью сократить межрегиональные диспропорции. В рамках госполитики регионального развития не предпринимаются попытки создавать стимулы для экономического развития в заведомо непривлекательных (по крайней мере, на определенном этапе развития страны) для частных инвесторов территориях, но стремятся усилить возникающие в регионах предпосылки экономического развития (считают задачей государства ускорить естественно протекающие процессы без смены их направления). На практике это означает выбор складывающихся «точек роста», но в проблемных регионах.

Масштабы проблемных регионов, в пределах которых ищут «точки роста», могут быть разными. В этом отношении интересен пример Германии. В старых землях точки роста выбирались в наиболее проблемных регионах рынка труда, которые выделялись по маятниковой миграции, — их насчитывалось 160–180. Для новых земель была разработана концепция организации территории, в основу которой была положена система центральных мест и осей, получивших приоритетное значение в развитии. И в этой системе особая роль среди пунктов развития придавалась всем основным городам в разных частях Восточной Германии, включая Берлинскую агломерацию (Кузнецова, 2002).

Агломерационные зоны как приоритет регионального развития

Одним из наиболее острых, если не самым острым, вопросом в дискуссиях по СПР стала возможность выбора крупных городских агломераций в качестве одного из приоритетов пространственного развития страны. В России, и это признается в СПР, идет процесс концентрации населения, прежде всего за счет крупнейших городов.

Традиционно это принято объяснять сугубо российской спецификой: ученые-регионалисты говорят об отставании России от экономически развитых стран в развитии урбанизации; практики делают акцент на чрезмерную централизацию полномочий в системе государственного управления, отсутствие рабочих мест и достойных условий жизни за пределами ведущих экономических центров и считают недостаточными усилия федеральных властей по поддержке социально-экономического развития малых и средних городов, сельских территорий.

Однако концентрация населения в крупнейших городах — это общемировой тренд (Ревич, 2018), в последнее десятилетие она характерна и для экономически развитых стран. Крупнейшие города и их агломерации имеют ряд преимуществ, благодаря которым они продолжают оставаться «точками роста»:

- наличие емкого рынка, позволяющего существенно экономить на издержках по доставке продукции потребителю, а также активно развивать услуги (связанные с обслуживанием как населения, так и предприятий). Результатом становится высокий уровень развития так называемой рыночной инфраструктуры, то есть доступность банковских, юридических, консалтинговых и других услуг;

- наличие транспортной инфраструктуры, связывающей города с другими странами и регионами (крупные города, как правило, становятся важными транспортными узлами), что важно как для сбыта продукции, так и для доставки сырья и комплектующих;

- наилучшие возможности активно участвовать в процессах глобализации (в мировой экономике возрастает роль глобальных городов);

- концентрация производства позволяет экономить и на взаимодействии с поставщиками; кроме того, именно в крупнейших городах складываются наилучшие возможности для формирования кластеров в силу объективных возможностей появления на ограниченной территории ряда компаний схожей специализации, образовательных и научно-исследовательских центров соответствующего профиля и т. д.;

- повышенный инновационный потенциал — как в силу высокого уровня развития профессионального образования, обеспеченности кадрами максимально высокой (по меркам страны) квалификации, так и благодаря концентрации научных исследований и разработок;

- сравнительно широкие возможности для профессиональной самореализации граждан в силу диверсифицированности экономики крупнейших городов⁴, что способствует росту производительности труда, доступность для предпринимателей трудовых ресурсов разной квалификации;

- высокий уровень развития социальной сферы, привлекающей (наряду с возможностями самореализации) высококвалифицированные кадры в крупнейшие города, иными словами, крупнейшие города имеют наилучшие возможности для «креативного класса»;

⁴ В малом и среднем городе не может быть рабочих мест по всему спектру специальностей; возможность принимать участие в управлении страной или регионом, работать в ведущих в стране театрах, вузах, клиниках, научно-исследовательских институтах всегда будет только в ограниченном числе городов, в ряде случаев — вообще только в столице.

— интенсивное взаимодействие, общение людей, предпринимательского сообщества, ускоряющее генерацию и распространение новых знаний, инноваций, технологий, чему в современной экономике придается особое значение.

Наилучшие условия для развития инновационных видов деятельности выступают важнейшим преимуществом крупнейших городов, поэтому без их успешного развития невозможны высокие темпы экономического роста в стране и формирование современной структуры экономики. Неудивительно поэтому, что политике городского развития в европейских странах уделяется все большее внимание, обеспечение устойчивого социально-экономического развития крупнейших городов/агломераций фактически становится одним из приоритетов в политике территориального развития (Eurostat, 2016).

И в России, если в стране стоит задача обеспечить научно-технологический прорыв, необходимо создавать условия для динамичного социально-экономического развития крупнейших городов, точнее, их агломераций. Под городскими агломерациями в СПР понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и межселенных территорий, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Иными словами, речь идет о городах с зонами тяготения к ним, в которые попадают и сельская местность, и малые и средние города, поэтому развитие городских агломераций (а не городов в их административных границах) позволяет сохранять многообразие видов населенных пунктов.

Обсуждение перспектив развития системы расселения в целом показало, что многие участники дискуссий аксиомой считают необходимость консервации сложившейся системы расселения. Но ведь важно учитывать, что каждому этапу развития экономики и общества соответствует своя система расселения. Конечно, сейчас не идет речь о столь масштабных трансформациях в расселении, которые сопровождали процесс перехода от аграрного общества к индустриальному. Но переход от индустриального общества к постиндустриальному, продолжающиеся процессы трансформации постиндустриального общества обязательно приводят к изменению в системе расселения. По всей видимости, одно из проявлений происходящих в экономике изменений — возрастание роли городов-миллионников. И нет никаких убедительных доказательств того, что новую модель экономики можно будет совместить со старой системой расселения. Так, рост производительности труда в промышленности и сельском хозяйстве может требовать гораздо меньшего числа рабочих рук на селе и в небольших городах с их заводами, и неизвестно, какая часть, условно, высвобождающихся рабочих рук может быть востребована именно в небольших населенных пунктах.

В определении приоритетов госполитики регионального развития и городских агломераций (в качестве одного из таких приоритетов) возможны, по сути, три сценария пространственного развития страны.

1. Инерционный предполагает оставить все как есть: продекларировать экономический рост по всей территории страны, отказаться от определения приоритетов госполитики регионального развития.

В результате такие приоритеты все равно останутся, но они будут складываться стихийно (например, сохранится поддержка территорий проведения крупных международных, в том числе спортивных, мероприятий), и нет никаких гарантий, что средства будут распределяться наилучшим образом.

2. Поставить задачу сократить различия в уровне экономического (именно экономического) развития территорий. В итоге добиться экономического подъема наиболее проблемных территорий за годы реализации СПР не удастся, заметного повышения качества жизни населения в большом числе крупных городских агломераций не будет, поэтому по большому счету все останется как есть: темпы экономического роста в стране будут скромными, а наиболее активное население будет стремиться переехать в Москву. Этот сценарий чреват вполне реальными рисками замедления экономического роста в стране в целом — из-за отсутствия должной отдачи на вложенные средства в проблемных территориях и из-за неизбежных проблем гипертрофированного роста Москвы.

3. Поставить реалистичную задачу обеспечить динамичное развитие крупных городских агломераций, расположенных в разных макро-регионах страны. Такая концентрация усилий даст максимальную отдачу на вложенные средства, поскольку будет усиливаться потенциал развития там, где он есть; снизятся межрегиональные различия за счет появления «точек роста» на всей территории страны, это должно затормозить разрастание столичной агломерации. Полученные в результате ускорения экономического роста бюджетные доходы позволят направить дополнительные средства на социальную поддержку наиболее проблемных территорий, а в дальнейшем — и на создание условий для их экономического развития. Такая политика выгодна и проблемным территориям: получаемые в формирующихся «точках роста» дополнительные доходы могут перераспределяться в пользу проблемных территорий (сначала на решение социальных вопросов, а потом и на развитие их экономики). Кроме того, при динамичном экономическом росте в стране география размещения новых предприятий расширяется: предпринимателям нужно все больше рабочих рук, а новые рабочие места часто выгодно создавать за пределами основных «точек роста» ради экономии на трудовых издержках.

Еще раз подчеркнем: речь идет о приоритетах государственной политики регионального развития в целом. И все сказанное выше не отменяет необходимости федеральной региональной политики в ее классическом понимании.

* * *

Мы показали, что разработка и обсуждение Стратегии пространственного развития страны не только позволили подготовить принципиально новый для России документ (его основная новизна — анализ и стратегическое планирование именно пространственного, а не регионального развития), но и поставили ряд вопросов и проблем.

Поэтому СПР неизбежно стала документом довольно общего характера, а дальнейшее становление госполитики регионального развития будет во многом зависеть от конкретных шагов, которые будут предприниматься в ходе реализации СПР.

Список литературы / References

- Кузнецов А. В., Кузнецова О. В. (ред.) (2015). Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. М.: ИМЭМО РАН. [Kuznetsov A. V., Kuznetsova O. V. (eds.). (2015). *Regional policy: Foreign experience and Russian realities*. Moscow: IMEMO RAN. (In Russian).]
- Кузнецова О. В. (2002). Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Эдиториал УРСС. [Kuznetsova O. V. (2002). *Economic development of regions: Theoretical and practical aspects of state regulations*. Moscow: Editorial URSS. (In Russian).]
- Кузнецова О. В. (2016). Современный этап региональной политики в России в контексте зарубежного опыта // Вопросы географии. Сб. 141: Проблемы регионального развития России / Отв. ред. В. М. Котляков, В. Н. Стрелецкий, О. Б. Глезер, С. Г. Сафронов. М.: Издательский дом «Кодекс». С. 134–150. [Kuznetsova O. V. (2016). Current stage of regional policy in Russia in the context of foreign experience. *Voprosy Geografii, Compilation 141: Problemy Regionalnogo Razvitiya Rossii*. V. M. Kotlyakov, V. N. Streleckiy, O. B. Glezer, S. G. Safronov (eds.). Moscow: Kodeks Publ., pp. 134–150. (In Russian).]
- Ревич Б. А. (ред.) (2018). Человек в мегаполисе: опыт междисциплинарного исследования. М.: URSS. [Revich B. A. (ed.). (2018). *A person in the metropolis: Cross-disciplinary research*. Moscow: URSS. (In Russian).]
- Смирнягин Л. В. (2008). Агломерация: за и против // Городской альманах. Вып. 3. С. 162–174. [Smirnyagin L. V. (2008). Agglomeration: Pro et contra. *Gorodskoi Almanakh*, Iss. 3, pp. 162–174. (In Russian).]
- Eurostat (2016). *Urban Europe: Statistics on cities, towns and suburbs. 2016 edition*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- OECD (2010). *Regional development policies in OECD countries*. Paris: OECD Publ.
-

Trade-offs of spatial development priorities choice

Olga V. Kuznetsova^{1,2}

Author affiliation: ¹Federal Research Center “Information science and management” (Moscow, Russia); ²Council for the Study of Production Forces, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Moscow, Russia). Email: kouznetsova_olga@mail.ru

The article deals with some aspects of the Spatial Development Strategy 2018: the role and place of the Strategy among other strategic documents, the challenges addressed by the Strategy, the accomplished transition to the work with “space” instead of “administrative regions”, and the still debatable questions related to the problems of regional development and the role of agglomerations in it.

Keywords: regional policy, local government, federalism, agglomeration, Russian economy.

JEL: O18, O20, R10.