

## К НОВОЙ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ<sup>1</sup>

**КУЗНЕЦОВА Ольга Владимировна**, д.э.н., профессор, kouznetsova\_olga@mail.ru, Институт народнохозяйственного прогнозирования, Российская академия наук, Москва, Россия

ORCID: 0000-0003-4341-0934; Scopus Author ID: 57204369406

**ДРУЖИНИН Александр Георгиевич**, д.г.н., профессор, alexdru9@mail.ru, Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону; Институт народнохозяйственного прогнозирования, Российская академия наук, Москва, Россия

ORCID: 0000-0002-1642-6335; Scopus Author ID: 7005628550

*В статье предлагаются содержательные новации, направленные на совершенствование Стратегии пространственного развития России. Отмечается необходимость ее увязки с другими направлениями федеральной социально-экономической политики, включая научно-технологическую и внешнеэкономическую. Обосновывается значимость многовекторности (нацеленности на развитие всех макрорегионов страны) федеральной пространственной политики и ее четко артикулированной полимасштабности (выбора в качестве ее объектов территориальных единиц разных масштабов – макрорегионов, регионов, муниципальных образований) при значимом усилении внимания к муниципалитетам (в частности, предлагается введение в Стратегию понятий «геостратегическое муниципальное образование», «город науки»). Подчеркивается необходимость перехода от логики выделения перспективных центров экономического роста к рассмотрению единой системы расселения, взаимовлияния и взаимосвязей разных типов территорий, а также к анализу процессов агломерирования в самых разных его масштабах (от сельских агломераций до крупнейших городских агломераций и конурбаций), формирования осей развития.*

*Ключевые слова:* стратегия пространственного развития, социально-экономическая политика, единая система расселения, макрорегионы, муниципальные образования, агломерации.

DOI: 10.47711/0868-6351-205-36-45

**Введение.** Одним из наиболее значимых событий последнего десятилетия в сфере формирования российской федеральной политики пространственного развития стало утверждение в феврале 2019 г. «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – СПР, Стратегия)<sup>2</sup>. Это первый подобного рода документ за всю современную российскую историю, посвященный именно всему пространству, а не совокупности субъектов Федерации. Появление СПР вызвало в научном сообществе немалый резонанс и активное обсуждение, по большей части критическое [1-5]<sup>3</sup>. Несмотря на уже накопленное значительное количество предложений о том, какими должны быть СПР и федеральная пространственная политика (в том числе, в новых геополитических условиях и особенно в отношении Сибири [7-11]), эту тему нельзя считать полностью исчерпанной и, тем более, утратившей актуальность. Более того, осенью 2023 г. в федеральных органах власти началась работа над новой концепцией СПР (в соответствии с поручением премьер-министра страны по итогам стратегической сессии по развитию инфраструктуры<sup>4</sup>). При этом оправданность текущих подходов к разработке СПР, как будет показано ниже, вызывает,

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Российского научного фонда (проект № 23-18-00180 «Поливариантность детерминант и трендов экономической динамики муниципальных образований России: концептуализация, идентификация и типологизация в интересах государственного регулирования пространственного развития») в ИИП РАН.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р. После утверждения СПР в нее пять раз вносились изменения и дополнения – распоряжениями Правительства РФ от 31.08.2019 г. № 1945-р, 23.03.2021 г. № 719-р, 16.12.2021 г. № 3633-р, 25.06.2022 г. № 1704-р, 30.09.2022 г. № 2877-р.

<sup>3</sup> В [6] приведен обобщающий анализ 160 русскоязычных научных статей, опубликованных в 2015-2020 гг., содержащих упоминание СПР.

<sup>4</sup> URL: <http://government.ru/news/50202/>

по меньшей мере, вопросы. Заслуживают обсуждения и те изменения, которые произошли за последние пять лет в условиях и процессах трансформации российского пространства, а также возможные новации в содержании Стратегии. Соответственно, цель данной статьи – обсудить ряд значимых, на наш взгляд, вопросов, связанных с обновлением СПР, предложить новые подходы к ее содержательному наполнению.

**Место СПР в системе стратегического планирования и федеральной политике.** Разработка СПР, как хорошо известно, началась в рамках реализации федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором СПР была названа в качестве одного из обязательных документов стратегического планирования. В соответствии с этим законом СПР «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»; в свою очередь, государственная политика 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»<sup>5</sup>. Из этих норм однозначно следует, что Стратегия встраивается в общую социально-экономическую политику федеральных властей. Более того, в том же федеральном законе указывается, что СПР разрабатывается «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований», а таковым является Министерство экономического развития РФ. Разработкой утвержденной СПР, действительно, занималось Минэкономразвития России, хотя стратегии социально-экономического развития страны как таковой тогда не было (и в этой связи возникал вопрос, насколько оправданно появление СПР). Но были утверждены национальные цели и стратегические задачи развития страны<sup>6</sup>, а в появившихся в 2021 г. «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования»<sup>7</sup> стратегия социально-экономического развития страны уже не упоминается, говорится лишь о необходимости наличия документов стратегического планирования с национальными целями развития, долгосрочными приоритетами и задачами государственного управления.

С разработкой новой концепции Стратегии складывается, на наш взгляд, еще более проблематичная ситуация. Во-первых, за прошедшие годы не были решены многие проблемы в сфере стратегического планирования в целом [12-14], неизбежно затрагивающие и стратегирование пространственного развития. Во-вторых, работа над новой концепцией Стратегии началась до обновления федеральных стратегических документов, формирующих ее базу. Так, «Основы государственной политики регионального развития РФ» приняты, как и первая СПР, на период до 2025 г., и не обновлялись. Национальные цели развития страны утверждены на период до 2030 г.<sup>8</sup>, но соответствующий президентский указ является очень кратким, содержит только цели и целевые показатели, в нем нет стратегических задач. В-третьих, хотя это, пожалуй, главное, политика регионального развития стала подменяться градостроительной политикой, о недопустимости чего говорилось еще применительно к деятельности Министерства регионального развития РФ [15]. В официальной информации, связанной

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

с поручением премьер-министра разработать новую концепцию СПР, речь идет о том, что она разрабатывается ради увязки мер по поддержке жилищного и инфраструктурного строительства, а отвечать за ее разработку будут, соответственно, Минстрой, Минтранс и лишь в третью очередь Минэкономразвития России. И это решение не выглядит случайным: в ведомственном подчинении Минстроя России находится Единый научно-исследовательский и проектный институт пространственного планирования РФ<sup>9</sup>, преобразованный из Института градостроительного планирования Москвы.

Обеспечение жилищного и инфраструктурного строительства, бесспорно, является одной из важнейших задач федеральной политики. Однако решать эту задачу в отрыве от представлений о пространственном развитии страны (где и как в территориальном разрезе будет развиваться экономика, какие будут происходить изменения в расселении) не имеет особого смысла, поскольку средства в развитие жилья и инфраструктуры целесообразно вкладывать там, где они будут реально необходимы. Поскольку риски инвестирования в объекты, которые не будут в полной мере востребованы, осознаются, то речь идет, прежде всего, о развитии крупнейших агломераций как самых очевидных точек роста, что, конечно же, не позволяет решать задачи сбалансированного пространственного развития страны. Поэтому, на наш взгляд, новая СПР должна оставаться, прежде всего, документом социально-экономической, а не градостроительной политики.

Более того, СПР должна быть взаимосвязана не только с документами стратегического планирования социально-экономического развития, стратегией национальной безопасности РФ, но и со стратегией научно-технологического развития РФ. В утвержденной СПР речь об этом практически не идет (хотя очевидно, что научно-технологическая деятельность отличается высокой степенью неравномерности размещения), но к настоящему времени эта задача приобрела особую актуальность в связи с необходимостью обеспечения технологического суверенитета страны. При этом важно одновременно понимать и вклад отдельных территорий в научно-технологическое развитие страны, и роль научно-технологической деятельности в развитии разных типов регионов и муниципалитетов. Аналогичная ситуация и с внешнеэкономической политикой. В утвержденной Стратегии вопросы, связанные с участием регионов во внешнеэкономических связях, влиянием последних на пространственную структуру российской экономики, не обсуждаются. Но в нынешних условиях актуальность этих вопросов еще более возросла, стала более очевидна их острота. Иначе говоря, подготовка новой Стратегии, наряду с усилением социально-экономической составляющей, требует взаимной увязки с разными направлениями федеральной экономической политики, прежде всего, с двумя названными выше (научно-технологической и внешнеэкономической).

**Многовекторность и полимасштабность СПР, углубление «муниципализации» пространственной политики.** Федеральная политика в России де-факто является полимасштабной, т. е. объектами этой политики являются территории разных таксономических уровней – макрорегионы в широком их понимании (Дальний Восток, Арктика, Северный Кавказ), субъекты Федерации (или регионы), муниципальные образования. Полимасштабность прослеживается и в действующей СПР, но она недостаточно четко артикулирована (начиная с целей и задач пространственного развития) и не до конца проработана.

В частности, одним из «мертворожденных» сюжетов СПР оказалась в силу ряда причин сетка макрорегионов страны [5]. Разработка нового, отвечающего современным реалиям экономического районирования страны, безусловно, важна для понимания пространственной структуры российской экономики и формирования пространственной

<sup>9</sup>URL: <https://eipp.ru/office/about.html>

политики [16], но подобная задача вряд ли может быть решена в короткие сроки (укладывающиеся в сроки разработки новой СПР). Поэтому на нынешнем этапе, как представляется, лучше отказаться от специальной сетки макрорегионов (которая к реальным процессам экономического районирования имеет крайне слабое отношение), и вести речь о макрорегионах в сложившихся границах федеральных округов, а также Арктической зоны РФ, уже закрепленных в нормативно-правовой базе и федеральной пространственной политике. При этом непосредственно в СПР должны содержаться положения, касающиеся целей и задач, перспектив развития, места в пространственной структуре российской экономики всех российских макрорегионов, а не только относимых к приоритетным геостратегическим территориям (Дальний Восток, Арктика, Северный Кавказ, Крым). Необходимость такого подхода обусловлена рядом обстоятельств.

Во-первых, вплоть до недавнего времени в федеральной пространственной политике в силу ряда причин явно недостаточно внимания уделялось проблематике социально-экономического развития Сибири [17]. В начале 2023 г. была утверждена Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 г.<sup>10</sup>, но глубину проработки направлений, перспектив, механизмов развития Сибири в этом документе нельзя считать достаточной<sup>11</sup>.

Во-вторых, вхождение в состав России новых субъектов Федерации, восстановление их экономики после специальной военной операции неизбежно усилит значимость Юга России в федеральной пространственной политике, и это ее направление требует самостоятельной углубленной проработки.

В-третьих, кардинальное изменение географии внешнеэкономических связей России, разворот их в восточном и южном направлениях заставляют по-новому взглянуть на участие разных макрорегионов страны в российской внешней торговле и сопряженных с ней экономических процессах. Происходящие трансформации при этом нельзя сводить только к созданию дополнительных возможностей для восточных регионов страны (Сибири и Дальнего Востока) в связи с укреплением сотрудничества с Китаем. Для того чтобы воспользоваться этими возможностями, необходимы немалые усилия со стороны государства (особенно по развитию инфраструктуры), к тому же связи с Китаем не обязательно будут выстраиваться именно с восточными регионами России. Весьма вероятна их ориентация на наиболее заселенные территории и уже сложившуюся инфраструктуру<sup>12</sup>. Кроме того, отлаживание соответствующих новой геополитической ситуации российских внешнеэкономических связей может и должно идти по многим направлениям (с большим числом стран, в том числе за пределами собственно Евразии). Это означает, в том числе, и сохранение востребованности морских портов в разных бассейнах – не только Дальневосточном, но и Арктическом, Азово-Черноморском (продемонстрировавшем в 2023 г. прирост грузооборот в морских портах на 10,4%<sup>13</sup>)

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2023 г. № 129-р.

<sup>11</sup> Крюков В.А. Не стратегия, а декларация // Наука в Сибири. № 7 (3368). 16 февраля 2023 г. URL: <https://www.sbras.info/articles/mneniya/ne-strategiya-no-deklaraciya>

<sup>12</sup> Как показывают прежние исследования [18], в формировании географии внешнеэкономических связей с соседними странами, включая Китай, эффект соседства проявляется, но все-таки эти связи (внешнеторговые, инвестиционные) больше привязаны к сложившимся ведущим экономическим центрам и основной зоне расселения. Для иностранных инвесторов Россия всегда была привлекательна, прежде всего, как рынок сбыта, соответственно, инвестиции (включая китайские) размещались в основном в Европейской части страны. И нет никаких оснований предполагать, что в обозримой перспективе ситуация изменится (один из ярких примеров – автомобильная промышленность: еще до санкций 2022 г. завод *Naval* был построен в Тульской области, а с уходом из России западных брендов сборка китайских автомобилей предполагается на освободившихся мощностях). Импорт привязан либо к основной зоне расселения (если речь идет о потребительских товарах), либо к сложившимся производствам (если импортируется оборудование или комплектующие), и с этой точки зрения для импорта китайских товаров больше подходят Балтийские порты.

<sup>13</sup> URL: <https://morflot.gov.ru/novosti/lenta/gruzooborot-morskikh-portov-rossii-po-itogam-2023-goda-vyros-na-5-do-883-8-mln-i/>

и Каспийском (здесь за 2023 г. грузооборот возрос на 29,7%). Сохраняет для России свою значимость и морская логистика на Балтике, причем сформированная здесь сеть портовых терминалов убедительно продемонстрировала как свою способность адаптироваться к новым геополитическим условиям, так и потенциал развития [19]. Устойчивая «мореориентированность» российской экономики создает особые условия функционирования для приморских регионов, муниципальных образований [20], и данные аспекты пространственной (аква-территориальной) динамики также должны найти отражение в новой СПР.

Вновь необходимо сказать и о возрастающей роли Юга страны – его логистики, производства сельскохозяйственной продукции, туристско-рекреационного потенциала, увеличивающейся доли в населении страны (и не только благодаря новым территориям, а также повышенной рождаемости в регионах Северного Кавказа, но и миграционной привлекательности в силу благоприятных природно-климатических условий) [21].

Совершенно недостаточно в действующей Стратегии (даже с учетом внесенных в нее поправок) проработаны вопросы социально-экономического развития на муниципальном уровне. Подтверждением этого тезиса является, в первую очередь, ситуация с геостратегическими территориями. В первоначальной версии Стратегии выделялись «приоритетные геостратегические территории» (помимо уже названных выше, к ним была отнесена Калининградская область), а также «приграничные геостратегические территории» (все имеющие внешние границы субъекты РФ независимо от реальной роли приграничного положения в их социально-экономическом развитии). В 2022 г. Стратегия была дополнена положениями, связанными с «приграничными муниципальными образованиями» и их ролью в обеспечении национальной безопасности России. В итоге СПР демонстрирует отсутствие сколько-нибудь внятной федеральной политики в отношении приграничных территорий (что на самом деле и имеет место). Но, главное, в ней явно не хватает такого понятия, как «геостратегические муниципальные образования», к которым должны относиться не только приграничные, но и как минимум ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования), а также муниципалитеты с критически важными инфраструктурными объектами и производствами.

Другим, не менее значимым в современных условиях и существенно недоработанным в СПР вопросом, является научно-технологическое развитие, причем концентрация научно-технологической деятельности опять-таки связана не с субъектами Федерации в целом, а с отдельными муниципальными образованиями, так называемыми «городами науки». В Стратегии же ограничились лишь выделением перспективных центров экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня. Причем, если в первоначальной редакции СПР, помимо Московской агломерации (Москвы и наукоградов Московской области) и Санкт-Петербурга с Гатчиной, назывались хотя бы еще 18 городов, то в действующей редакции их осталось только шесть. Таким образом, вне поля зрения СПР остались все остальные, уже сложившиеся, центры научно-технологической деятельности. И это касается не только СПР: следует напомнить, что официальный статус наукограда в России имеют только 13 муниципалитетов, тогда как реально их не менее 70 [22].

Дальнейшая «муниципализация» пространственной политики требует, конечно, большего внимания к муниципальным образованиям не только как объектам, но и субъектам пространственного развития. Необходимость повышения роли органов местного самоуправления в развитии муниципалитетов, укреплении их финансовой базы уже многократно озвучивалась, есть немало исследований на эту тему [23]. При подготовке действующей СПР подобного рода институциональные вопросы были выведены из предмета обсуждений, но при принятии ее новой версии их проработка необходима.

**От отдельных центров роста к единой системе расселения.** Углубленная проработка муниципальной компоненты в СПР необходима и для реализации гораздо более корректного подхода к пониманию пространственного развития не только как приоритетной поддержки (и опережающей социально-экономической динамики) отдельных (рассматриваемых в качестве «перспективных центров роста») населенных пунктов, муниципалитетов, городских агломераций, регионов, но и как выстраивания (в русле концептуальных подходов, разработанных отечественными экономико-географами еще в 1970-е годы) некой «единой системы расселения», нацеленной на «координированное развитие всех типов поселений в рамках определенных локальных и региональных систем расселения» [24, с. 538]. Понимание взаимосвязи и взаимозависимости между разными типами и масштабами территориальных единиц, выстраивание между ними взаимосвязей должны, на наш взгляд, стать основным лейтмотивом новой СПР.

Для реализации указанного подхода в Стратегии должно быть для начала отражено все многообразие существующих форм территориальной организации общества и экономики. Движение в этом направлении (связанное с поправками в СПР 2021-2022 гг.) уже началось, но новаций последних лет явно недостаточно. В действующей редакции Стратегии речь идет о трех видах городских агломераций: крупнейших (с населением более 1 млн чел.), крупных (от 0,5 до 1 млн чел.) и «просто» агломерациях (с населением свыше 250 тыс. чел.), опорных населенных пунктах, агропромышленных и минерально-сырьевых центрах и сельских территориях. При этом в действующей нормативно-правовой базе уже есть еще один вид агломерации, который не учитывается в СПР, – сельские агломерации (примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и/или малые города с численностью населения до 30 тыс. чел.)<sup>14</sup>. Но, даже если включить этот вид в Стратегию, все-таки в ней процессы агломерирования не найдут отражения во всем их многообразии [25]. Вне поля зрения СПР оказываются также агломерированные формы расселения с численностью от 30 до 250 тыс. чел., хотя именно в этих масштабах обеспечение связности населенных пунктов имеет существенное значение в силу расширения потребительского рынка и рынка труда. Следует также добавить, что исследования процессов агломерирования на основе малых и средних городов, сельской местности, пока весьма слабо представлены в научной литературе, примеров таких работ немного [26-28]. С точки зрения эффективной организации государственного управления проблемой, на наш взгляд, является и определенная ведомственная разобщенность. Неудивительно, что сельские агломерации не попали в СПР, поскольку занимается ими (как и сельской местностью в целом) не Минэкономразвития России, а Минсельхоз России, хотя на сегодняшний день для сохранения сельских населенных пунктов существенно развитие не только сельского хозяйства, но и несельскохозяйственной занятости.

Не менее важно также учитывать, что агломерационные формы расселения – это отнюдь не единственный формат, в рамках которого значимы взаимосвязи между населенными пунктами и муниципалитетами. Фактические зоны влияния крупнейших городов простираются далеко на пределы их агломераций. И эта сопряженность центров с их периферией имеет множество проявлений: более сложная, нежели маятниковая, возвратная миграция населения; создание удаленных офисов работающих в городе компаний; формирование дистанцированных от крупных городов (но ориентированных именно на их жителей) рекреационных зон; наконец, производство

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

ориентированной на жителей города потребительской продукции. Соответственно, развитие локальных территорий определяется не только их вхождением (или не вхождением) в городскую агломерацию, но и попаданием в более широкую по своему распространению зону социально-экономического влияния крупнейших городов, и это нельзя не учитывать при определении перспектив пространственного развития.

Постепенно формируются и более усложненные формы городского расселения. В России вряд ли уместно говорить о наличии полноценных конурбаций, но, тем не менее, близкие к ним территориальные образования появляются [29], что создает предпосылки для синергии развития городских агломераций. Важно также принимать во внимание наличие не только сложившихся центров экономического роста, но и формирующихся осей роста/развития (это понятие достаточно хорошо известно из центрально-периферийных концепций регионального развития, но пока не вошло в российскую практику государственного управления). В качестве подобных осей могут выступать территории вдоль транспортных коридоров, строящихся новых скоростных автомагистралей, заметно меняющих географическое положение и, соответственно, перспективы хозяйственной и селитебной динамики освоенности прилегающих к ним территорий.

Научное обеспечение пространственного развития Российской Федерации инициирует и потребность в типологизации всех ее муниципальных образований с первоочередным вниманием к особенностям и факторам их социально-экономической динамики. К сожалению, за прошедшие с момента утверждения СПР годы комплексная система аналитического мониторинга муниципального развития так и не была налажена, а проводимые оценки носят фрагментарный характер (например, Минстрой России формирует индекс качества городской среды; проводится мониторинг моногородов).

Необходимость особого акцента на взаимозависимость, взаимодействие территорий (прежде всего, муниципальных образований) подразумевает не только новый аналитический подход к разработке СПР, но и принятие вполне конкретных практических решений. Прежде всего, следует пересмотреть подходы к пониманию и регистрации места жительства граждан. На сегодняшний день даже в рамках переписей населения, не говоря уже о данных органов власти, не предполагается наличие у граждан двух (или даже трех) постоянных (!) мест жительства, хотя в реальной жизни это уже очень распространенное явление [30]. И дело не только в дачах, хотя и в них тоже. В условиях сокращающейся численности российского населения (по прогнозу Росстата, без учета новых регионов, численность российского населения сократится со 146,45 млн чел. на 1 января 2023 г. до 138,77 млн чел. на 1 января 2046 г.<sup>15</sup>) одновременное присутствие людей в двух-трех регионах является одним из возможных способов сохранения освоенного пространства. Признание нескольких постоянных мест жительства граждан позволит и более корректно планировать развитие инфраструктуры, и решить вопрос с формированием доходной базы бюджетов на местах. На практике можно разрешить гражданам уведомлять органы власти о нескольких своих местах жительства и заявлять о желаемом распределении своих выплат по налогу на доходы физических лиц между бюджетами разных территорий.

**Выводы.** Таким образом, обновление Стратегии должно идти по нескольким направлениям:

– повышение ее взаимосвязанности с другими направлениями федеральной социально-экономической политики, особенно научно-технологической, внешнеэкономической, организация межведомственного взаимодействия (помимо Минстроя и Минтранса, Минэкономразвития, в разработке СПР должны быть задействованы, по меньшей мере, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство науки и высшего образования РФ);

<sup>15</sup> URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/220709>

- обеспечение многовекторности федеральной пространственной политики, определение ее целей, задач, направлений в отношении всех макрорегионов страны, а не только приоритетных геостратегических регионов. Особого внимания требуют Сибирь, Юг, Северо-Запад;
- обеспечение полимасштабности федеральной пространственной политики с обязательным усилением ее «муниципализации»;
- переход от определения перспективных центров экономического роста к анализу единой системы расселения и перемещение основного акцента в пространственном развитии на создание условий для взаимодействия территорий разных типов и масштабов.

### Литература / References

1. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // *Российский экономический журнал*. 2022. № 5. С. 22-40. [Kryukov V.A., Seliverstov V.E. Strategic planning of the spatial development of Russia and its macro-regions: captured to old illusions. *Rossiyskiy Ekonomicheskiy Zhurnal*. 2022. No. 5. Pp. 22-40. (In Russ.)] DOI: 10.33983/0130-9757-2022-5-22-40.
2. Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // *Экономика региона*. 2019. Т. 15. № 4. С. 967-980. [Minakir P.A. Russian economic space: strategic impasses. *Economy of Region*. 2019. Vol. 15. No. 4. Pp. 967-980. (In Russ.)] DOI: 10.17059/2019-4-1.
3. Лексин В.Н. Дороги, которые не мы выбираем (о правительственной «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года») // *Российский экономический журнал*. 2019. № 3. С. 3-24. [Leksin V.N. The roads that we do not choose (on the government «Strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025»). *Rossiyskiy Ekonomicheskiy Zhurnal*. 2019. No. 3. Pp. 3-24. (In Russ.)] DOI: 10.33983/0130-9757-2019-3-3-24.
4. Бухвальд Е.М. Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2019. № 2. С. 121-136. [Bukhwal'd E.M. Institutional problems of spatial development strategies in Russia. *Journal of the New Economic Association*. 2019. No. 2. Pp. 121-136. (In Russ.)] DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-6.
5. Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 4. С. 107-125. [Kuznetsova O.V. Problems of elaboration of spatial development strategy of the Russian Federation. *Spatial Economics*. 2019. Vol. 15. No. 4. Pp. 107-125. (In Russ.)] DOI: 10.14530/se.2019.4.107-125.
6. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // *Регион: Экономика и Социология*. 2021. № 4 (112). С. 3-26. [Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Spatial development strategy of Russia as a result of science and authorities interacting. *Region: Economy and Sociology*. 2021. No. 4 (112). Pp. 3-26. (In Russ.)] DOI: 10.15372/REG20210401.
7. Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Регионы Сибири в новой геополитической и экономической ситуации и в трансформирующейся системе евразийских взаимодействий // *Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2023. Т. 16. № 9. С. 1488-1496. [Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Siberian regions in changing Eurasian relations: navigating new geopolitical and economic realities. *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. 2023. Vol. 16. No. 9. Pp. 1488-1496. (In Russ.)]
8. Крюков В.А., Коломак Е.А., Суслов Н.И., Костин А.В. Азиатская Россия: от проблем к росту // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2023. Т. 241. № 3. С. 110-128. [Kryukov V.A., Kolomak E.A., Suslov N.I., Kostin A.V. Asian Russia: from problems to growth. *Nauchnye Trudy Vol'nogo Ekonomicheskogo Obshchestva Rossii*. 2023. Vol. 241. No. 3. Pp. 110-128. (In Russ.)] DOI: 10.38197/2072-2060-2023-241-3-110-128.
9. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. The space and economy of Siberia: from studying the features of development to designing directions for the growth of social value // *Studies on Russian Economic Development*. 2022. Vol. 33. No. 5. Pp. 488-494. DOI: 10.1134/s1075700722050094.
10. Кувалин Д.Б. Пространственное развитие России в новых геополитических условиях // *Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития*. 2023. № 1 (72). С. 87-94. [Kuvalin D.B. Spatial development of Russia in new geopolitical conditions. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*. 2023. No. 1 (72). Pp.87-94. (In Russ.)] DOI: 10.52897/2411-4588-2023-1-87-94.
11. Gilmundinov V.M., Pankova Y.V. Spatial Development of Russia under the Conditions of External and Internal Challenges // *Studies on Russian Economic Development*. 2023. Vol.34. No. 4. Pp. 484-491.
12. Blokhin A.A., Kuvalin D.B. Global Challenges for the Strategic Planning System in Russia // *Studies on Russian Economic Development*. 2023. Vol. 34. No. 3. Pp. 297-307. URL: <https://doi.org/10.1134/S1075700723030024>
13. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2023. № 4. С. 7-24. DOI: 10.52180/2073-6487\_2023\_4\_7\_24. [Lenchuk E.B., Filatov V.I. Strategic planning as a tool for reducing uncertainty in conditions of global economic transformation. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*. 2023. No. 4. Pp.7-24. (In Russ.)]
14. Бухвальд Е.М. Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 1. С. 32-49. DOI: 10.52180/2073-6487\_2022\_1\_32\_49. [Bukhwal'd E.M. Osnovy gosudarstvennoy politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya»: nereshennyye problemy. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk*. 2022. No. 1. Pp.32-49. (In Russ.)]



15. Артоболевский С.С. Региональная политика: социальная компенсация или экономическое развитие? // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2013. № 1. С. 14-21. [Artobolevskii S.S. Regional policy: social compensation or economic development? Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 2013. No. 1. Pp. 14-21. (In Russ.)]
16. Бакланов П.Я. Территориальные структуры хозяйства и экономическое районирование // Социально-экономическая география: традиции и современность / Под ред. А.И. Шкириной и В.Е. Шувалова. Москва-Смоленск: Изд-во Ойкумена. 2009. С. 9-28. [Baklanov P.Ya. Spatial structures of economy and economic zoning. // Social'no ekonomicheskaya geografiya: tradicii i sovremennost' / Pod red. A.I. Shkirinoj i V.E. Shuvalova. Moskva-Smolensk: Izd-vo Ojkuмена. 2009. Pp. 9-28. (In Russ.)]
17. Кузнецова О.В. Сибирь как объект федеральной политики регионального развития // Вопросы географии. 2022. № 154. С. 141-159. DOI: 10.24057/probl.geogr.154.6. [Kuznetsova O.V. Siberia as an object of the federal policy of regional development. Voprosy geografii. 2022. No. 154. Pp.141-159. (In Russ.)]
18. Оптимизация инвестиционных связей современной России / Под ред. А.В. Кузнецова. М., ИМЭМО РАН. 2016. 120 с. [Optimizaciya investitsionnykh svyazej sovremennoj Rossii / Pod red. A.V. Kuznetsova. M., IMEMO RAN. 2016. 120 p. (In Russ.)]
19. Kuvalin D.B., Shcherbanin Yu.A. The adaptation of Russian regions economies to the rupture of relations with Europe: the case of Baltic Sea ports // Baltic Region. 2023. Vol. 15. No. 4. Pp.62-78. Doi: 10.5922/2079-8555-2023-4-4.
20. Druzhinin A.G. The geopolitical effect of the maritime factor on the spatial development of post-Soviet Russia: the Baltic case. Baltic Region. 2023. Vol.15. No. 4. Pp.6-23. Doi:10.5922/2079-8555-2023-4-1.
21. Дружинин А.Г., Кузнецова О.В. «Южный вектор» в пространственном развитии постсоветской России: основные факторы и проявления // Федерализм. 2023. № 2. С. 5-26. DOI: 10.21686/2073-1051-2023-2-5-26. [Druzhinin A.G., Kuznetsova O.V. The southern vector in the spatial development of post-soviet Russia: the main factors and manifestations. Federalizm. 2023. No. 2. Pp. 5-26. (In Russ.)]
22. Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды России: вчерашние запретные и полузапретные города – сегодняшние точки роста // Мир России. 2008. № 1. С. 20-49. [Lappo G.M., Polyan P.M. Science towns in Russia: the forbidden cities of yesterday – the drivers of growth for today. Mir Rossii. 2008. No. 1. Pp. 20-49. (In Russ.)]
23. Институциональные основы новой стратегии пространственного развития российской экономики: Монография / Отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. М., Институт экономики РАН. 2023. 340 с. [Institutional'nye osnovy novoj strategii prostranstvennogo razvitiya rossijskoj ekonomiki: Monografiya / Otv. red. E.M. Bukhval'd, A.V. Vilenskij. M., Institut ekonomiki RAN. 2023. 340 p. (In Russ.)]
24. Агафонов Н.Т., Лавров С.Б., Хорев Б.С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике // Известия Всесоюзного географического общества. 1982. Вып. 6. С. 533-538. [Agafonov N.T., Lavrov S.B., Xorev B.S. O nekotorykh oshibochnykh kontsepciyakh v urbanistike. Izvestiya Vsesoyuznogo geograficheskogo obshchestva. 1982. Vol. 6. Pp. 533-538. (In Russ.)]
25. Ткаченко А.А., Фомкина А.А. Агломерированное расселение: к проблеме идентификации и учета // Известия Русского географического общества. 2014. Т. 146. № 5. С. 48-56. [Tkachenko A.A., Fomkina A.A. Agglomerated settlement: identifying and registering. Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva. 2014. Vol.146. No. 5. Pp. 48-56. (In Russ.)]
26. Катанандов С.Л., Межевич Н.М., Солодилов В.В. «Сельские агломерации» и «сельские ассоциации населенных пунктов» – возможные направления развития местного самоуправления на Северо-Западе России // Управленческое консультирование. 2021. № 9. С. 9-17. DOI 10.22394/1726-1139-2021-9-9-17. [Katanandov S.L., Mezhevich N.M., Solodilov V.V. «Rural agglomerations» and «rural associations of settlements» – possible directions for the development of local self-government in the North-West of Russia. Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2021. No. 9. Pp. 9-17. (In Russ.)]
27. Смирнов И.П. Средние города Центральной России. Тверь. Твер. гос. ун-т, 2019. 165 с. [Smirnov I.P. Srednie goroda Central'noj Rossii. Tver': Tver. gos. un-t, 2019. 165 p. (In Russ.)]
28. Смирнова А.А., Смирнов И.П., Ткаченко А.А. Районные центры в системе расселения Тверской области // Вестник Тверского государственного университета. Серия: География и геоэкология. 2023. № 3 (43). С. 5- 16. [Smirnova A.A., Smirnov I.P., Tkachenko A.A. Local district centers in the settlement system of the Tver region. Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Geografiya i geoekologiya. 2023. No. 3 (43). Pp. 5-16. (In Russ.)]
29. Оценка перспектив формирования Южносибирской конурбации / под ред. Е.А. Коломак. Новосибирск. Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2022. 224 с. [Otsenka perspektiv formirovaniya Yuzhnosibirskoj konurbatsii / pod red. E.A. Kolomak. Novosibirsk: Izd-vo IEOPP SO RAN, 2022. 224 p. (In Russ.)]
30. Между домом... и домом. Возвратная пространственная мобильность населения России / ред. Т.Г. Нефедовой, К.В. Аверкиевой, А.Г. Махровой. М., Новый хронограф. 2016. 504 с. [Between home and... home. The return spatial mobility of population in Russia / red. T.G. Nefedovoj, K.V. Averkievoj, A.G. Makhrovoj. M., Novyj khronograf. 2016. 504 p. (In Russ.)]



Статья поступила в редакцию 22.01.2024. Статья принята к публикации 14.02.2024.

**Для цитирования:** О.В. Кузнецова, А.Г. Дружинин. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4 (205). С. 36-45.  
DOI: 10.47711/0868-6351-205-36-45

## Summary

### ON A SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR RUSSIA

**O.V. KUZNETSOVA**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0003-4341-0934, Scopus Author ID: 57204369406

**A.G. DRUZHININ**, Doct. Sci. (Geog.), Professor, Southern Federal University, Rostov-on-Don; Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-1642-6335; Scopus Author ID: 7005628550

**Abstract.** The article offers meaningful innovations aimed at improving the Spatial Development Strategy for Russia. It is noted that the Strategy should be coordinated with other fields of federal socio-economic policy, including scientific, technological, and foreign economic areas. The paper substantiates the importance of multivector (aimed at the development of all macroregions of the country) federal spatial policy and its clearly articulated multiscale character (choosing as its objects territorial units of different scales – macroregions, regions, municipalities) with a significant increase in attention to municipalities (in particular, it is proposed to introduce in the Strategy the concepts of “geostrategic municipality” and “science city”). The paper emphasizes the need to move from the logic of identifying promising centers of economic growth to the consideration of a unified settlement system, mutual influence and interrelations between different types of territories, as well as to the analysis of the agglomeration processes at various scales (from rural agglomerations to the largest urban agglomerations and conurbations) as well as the formation of development axes.

**Keywords:** spatial development strategy, socio-economic policy, unified settlement system, macroregions, municipalities, agglomerations.

Received 22.01.2024. Accepted 14.02.2024.

**For citation:** *O.V. Kuznetsova and A.G. Druzhinin. On a Spatial Development Strategy for Russia // Studies on Russian Economic Development. 2024. Vol. 35. No. 4. Pp. 490-496.*

DOI: 10.1134/S1075700724700047