

Вильнер М. Я., почетный академик РААСН
(НП «СРОСЭКСПЕРТ», г. Москва),
Акбиев Р. Т., канд. техн. наук
(ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», г. Москва)

О МАТЕРИАЛАХ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследования посвящены актуальной проблеме, связанной с разработкой концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации. На основе проведенного анализа предложений Минэкономразвития России по такой концепции приведены положительные моменты — проведенное в аналитической части исследование связи между людностью и развитостью городских агломераций, с одной стороны, и производительностью труда в них с другой, а также недостатки, связанные с методологией территориального планирования как основы для разработки системы документов, определяющих такую стратегию и рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: концепция, методологические основы, пространственное развитие, стратегическое планирование, территориальное планирование, устойчивое социально-экономическое развитие.

Описание проблемы

Государственная политика регионального развития Российской Федерации нацелена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе посредством снятия инфраструктурных ограничений и максимально полного использования потенциала регионов и городов.

Подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования — Стратегии пространственного развития Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом № 172-ФЗ [1].

Стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее — Стратегия) разрабатывалась как «проекция» социально-экономических приоритетов регионального развития на территорию, оценка сложившегося характера расселения в Российской Федерации, подготовка предложений по его гармонизации. В ней должны быть установлены приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, меры по их достижения и решению, содержаться предложения по совершенствованию системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетным направлениям размещения производительных сил.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации Стра-

тегия разрабатывается применительно ко всей территории Российской Федерации с детализацией ее положений в разрезе субъектов Российской Федерации [2].

В Стратегии должны были быть зафиксированы следующие основные положения пространственного развития:

- направленность и характер мер совершенствования системы расселения Российской Федерации (включая механизмы стимулирования соответствующего миграционного поведения населения);
- направления изменений территориальной структуры экономики Российской Федерации;
- характер межрегионального разделения труда в соответствии с принципами обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития;
- характер мер поддержания баланса потребности в трудовых ресурсах и обеспеченности ими, с учетом территориального распределения перспективной экономической специализации;
- характер развития федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом территориального распределения перспективной экономической специализации;
- предложения по выделению потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанные на комплексной оценке и анализе условий и потенциалов пространственного развития Российской Федерации;

— предложения по размещению национальных технологических платформ;

— направленность и характер мер интеграции Российской Федерации в единое евразийское и мировое экономическое пространство;

— предложения по структуре распределения макрорегионов на территории Российской Федерации;

— предложения по установлению иерархии статуса городов и регионов Российской Федерации.

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

Рассмотрению предложений Минэкономразвития России по проекту такой концепции посвящена настоящая статья.

История вопроса

За основу для разработки концепции Стратегии были приняты положения, обозначенные год назад в выступлении врио директора Департамента планирования территориального развития Алексея Елина



на Форуме Стратегов в Санкт-Петербурге, в рамках сессии «Модели социально-экономического развития субъектов РФ» [3].

На данном Форуме была обозначена одна из главных целей и задач Стратегии — документ должен был помочь эффективнее распределять господдержку регионов. За основу при формировании положений Стратегии было предложено принять модельный подход, когда на основе анализа данных выделяются перспективные специализации субъектов и в дальнейшем меры поддержки государства нужно будет сфокусировать на особенно перспективных и конкурентных отраслях.

На Форуме стратегов были обозначены и впервые обсуждены основные тренды в пространственном развитии РФ. Отмечено, что одна из главных пространственных тенденций последних лет — концентрация экономики и населения. Разрабатываемый документ должен учитывать особенности каждой территории, а также включать меры по их эффективному развитию. Там же, на форуме была обозначена ключевая задача настоящего момента — обеспечение экономического роста. С точки зрения тех документов, которые предлагалось разработать и в будущем ими руководствоваться — это учет в них пространственных факторов, потенциала территорий для обеспечения активизации экономического роста.

Методологические основы: анализ и недостатки Стратегии

Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 22 мая 2017 года [3], [4].

В документе, разработанном Министерством экономического развития Российской Федерации, предложены структура и содержание проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации. В частности, в нем выявлены основные тенденции пространственного развития Российской Федерации, определены текущая специализация субъектов Российской Федерации, вызовы пространственного развития в долгосрочной перспективе, ведется работа по уточнению

приоритетов пространственного развития Российской Федерации на основе анализа нескольких прогнозных сценариев, по определению перспективной специализации субъектов Российской Федерации и центров экономического роста.

Справедливости ради отметим, пожалуй, единственную полезную составляющую предложенного документа — проведенное в аналитической части исследование связи между людностью и развитостью городских агломераций, с одной стороны и производительностью труда в них с другой.

Удивляет степень непрофессионализма методологических подходов к разработке предлагаемого документа. В нем не содержатся варианты:

- развития пространственного каркаса страны, которые хотя и в примитивном виде, приведены в ней, на примере сопоставления вариантов стратегий пространственного развития территории, занимаемой Европейским союзом;

- стратегии обустройства северных и дальневосточных территорий России, связанных с тенденциями повышением их роли в рамках Евразийской интеграции и Тихоокеанского сотрудничества;

- характера мер повышения эффективности пространственной организации управления развитием территории страны, базирующихся на учете влияния изменений форм расселения и пространственного распределения ее населения.

Не выдерживает критики выделение регионов, например, транспортной специализации.

Ознакомление

с территорией любой страны или региона обычно начинается с пользования географической картой, на которой изображена иерархически построенная сеть населенных мест и связывающих их коммуникаций (ее пространственный каркас), показаны границы единиц административно-территориального деления. Развитость территории мы визуальным образом оцениваем по развитости ее пространственного каркаса, в котором сосредоточено, как правило, более 80% трудовых, интеллектуальных и материальных ресурсов. Методологическая надежность такого подхода, имеющего сложившуюся тысячелетиями традицию, обоснована географической наукой (в частности, отече-

ственной).

Учитывая накопленный в России, опыт решения подобных задач, разработку Стратегии пространственного развития методологически грамотно начинать с анализа (минимальные требования):

- состояния и тенденций изменений характера узловых и линейных компонентов пространственного каркаса страны, их связей между собой и международными;

- роли узловых и линейных компонентов пространственного каркаса страны в решении геополитических проблем и обороноспособности страны;

- характера и состояния природного каркаса страны (а среди природных ресурсов, их пространственного распределения и тенденций его изменений, не только в отношении полезных ископаемых);

- характера и пространственного распределения состояния и прогнозируемых изменений экологической ситуации в России и в мире;

- историко-культурного градостроительного каркаса страны;

- исторического опыта подходов к решению задач размещения производительных сил (завершая опытом выполненных в Автономной некоммерческой организации «Центр сопровождения проектов» (АНО «СОПС») и в Академгородке Новосибирска работ по размещению производительных сил, по формированию ТПК и по социологическим исследованиям);

- исторического опыта подходов к решению задач регулирования расселения, например, завершая опытом выполненных в ЦНИИП градостроительства РААСН (наст. ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России») работ;

- учета изменений форм расселения и пространственного распределения населения страны действующей пространственной организацией управления развитием ее территории.

Учет взаимодействия этих факторов необходим в первую очередь для решения поставленной федеральным законом [1] задачи.

На основе проведенного анализа, который необходимо выполнить для разработки полноценной концепции Стратегии, следует определить и обосновать:

- предлагаемые место и характер взаимосвязей стратегии пространственного развития страны в стратегическом плани-



ЦНИИП

ровании федерального уровня, принципы, цели и методологию ее формирования;

— ключевые критерии эффективности решения поставленной задачи;

— варианты развития пространственного каркаса страны, связанные с ними варианты районирования и зонирования ее территории, с учетом предпосылок реализации предлагаемых решений;

— принятый по результатам сопоставления вариантов выбор;

— решения по характеру мер (начиная с развития инфраструктур и совершенствования системы управления развитием территории страны) реализующих принятый вариант; порядок взаимодействия мер реализации принятого варианта стратегии пространственного развития, на всех территориальных уровнях.

В силу принципиального характера, недостатков методологического подхода в концепции, предложенной Минэкономразвития России, в большой по объему и во многом полезной работе, выполненной под его эгидой, важнейшая часть необходимого не была проделана вообще или проделана недостаточно корректно. Отсутствует рассмотрение конкретных ключевых задач стратегии пространственного развития — формирования и обоснованного отбора вариантов: состава городов центров агломераций, иных городов и поселений, осуществляющих функции федерального значения (с выделением уровня центров осуществления или дублирования части столичных функций и его подуровней, обеспечивающих осуществление некоторых групп или отдельных функций федерального уровня); трасс коридоров коммуникаций федерального уровня, с распределением

их по подуровням; положений по мерам поддержания взаимной согласованности развития инфраструктур обеспечивающих синергетический эффект реализации принятого варианта стратегии.

Главным «пороком» предложений Минэкономразвития России стала подмена нацеленности на решение поставленной задачи (базирующейся на выборе, одного из вариантов развития пространственного каркаса России), нацеленностью на обоснование распределения выделяемых на пространственное развитие страны средств бюджета между субъектами РФ.

В завершении, отметим еще один существенный недостаток рассматриваемого документа. В сложившейся структуре системы федеральной власти в России ответственность за принятие Стратегии пространственного развития возложена на президента, что отражает степень ее значимости для будущего наших граждан и должно предполагать участие его администрации в организации разработки ее концепции.

Реализация принятых этой стратегией решений должна организовываться Минстроем России, Минтрансом России, Минэнерго России, Минздравом России и рядом других федеральных ведомств, профессиональное участие научных подразделений которых в ее разработке не прослеживается. Характер проделанной работы создает впечатление о недопонимании руководством Минэкономразвития России степени важности поставленной задачи и своей ответственности за принятие методологических основ ее решения.

Заключение

На данном этапе, представляется желательной подготовка краткого изложения концепции предлагаемой Стратегии, ее опубликование в официальных СМИ и организация обсуждения кругом профессионалов причастных к подготовке решений по затрагиваемым в ней проблемам (а это не только проблемы социального и экономического развития), депутатами Государственной Думы и Совета Федерации, общественностью. Учет полученных замечаний и предложений будет способствовать повышению уровня обоснованности предлагаемых решений для управления ресурсами и устойчивого прогрессивного развития территорий в Российской Федерации.

Библиография

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».
3. Материалы по результатам Форума Стратегов в г. Санкт-Петербурге./Сессия: Модели социально-экономического развития Российской Федерации» — <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/201724106>.
4. Концепция стратегии пространственного развития Российской Федерации./Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 22 мая 2017 г. — <http://council.gov.ru/activity/documents/87424/>.

eng

Vilner M.J., Akbiev R.T.

ABOUT THE MATERIALS OF THE STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA, PREPARED BY THE MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The research is devoted to the actual problem related to the development of the concept of the strategy of spatial development of the Russian Federation. On the basis of the analysis of the proposals of the Ministry of economic development of the Russian Federation on such a concept are positive aspects – the study conducted in the analytical part of the relationship between the population and the development of urban agglomerations, on the one hand, and labor productivity in them on the other, as well as shortcomings associated with the methodology of territorial planning as the basis for the development of a system of documents defining such a strategy and recommendations to address them.

Keywords: concept, methodological basis, spatial development, strategic planning, territorial planning, sustainable socio-economic development.

References

1. Federalnyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» (in Russian).
2. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 20 avgusta 2015 g. № 870 «O sodержanii, sostave, poryadke razrabotki i utverzhenii strategii prostranstvennogo razvitiya, a takzhe o poryadke osushchestvleniya monitoringa i kontrolya ee realizacii» (in Russian).
3. Materialy po rezul'tatam Foruma Strategov v g. Sankt-Peterburge./Sessiya: Modeli social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii» — <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/201724106> (in Russian).
4. Konceptiya strategii prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii./Utverzhdena Zamestitelem Predsedatelya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii D.N. Kozakom 22 maya 2017 g. — <http://council.gov.ru/activity/documents/87424/> (in Russian).