

Проблемы выбора приоритетов пространственного развития

Кузнецова Ольга Владимировна, д.э.н., проф., профессор РАН,
зам. директора ИНП РАН по научной работе

14 марта 2026 г.



Институт
Народнохозяйственного
Прогнозирования РАН



Цели федеральной пространственной политики: общие подходы с точки зрения накопленного мирового и отечественного опыта



Мировой опыт говорит о том, что национальная пространственная политика должна быть нацелена на достижение:

- ✓ **Территориальной (социальной) справедливости**
- ✓ **Экономической эффективности**
- ✓ **Политической стабильности**

Основным мотивом появления пространственной политики в разных странах мира были социально-политические проблемы

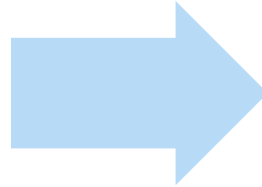
Обсуждаемые цели федеральной пространственной политики в России:

- Сокращение различий в уровне и качестве жизни населения, т.е. достижение социальных целей федеральной политики в пространственном разрезе
- Формирование модели пространственного развития, обеспечивающей высокие темпы экономического, научно-технологического развития
- Обеспечение национальной безопасности

Цели пространственного развития в Стратегиях пространственного развития РФ – основных документах федеральной пространственной политики



Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р)



Стратегия пространственного развития РФ на период до 2030 года и с прогнозом до 2036 года (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 г. № 4146-р)

Целью пространственного развития РФ является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития РФ, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны.

Целью пространственного развития РФ является формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики РФ, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности

Приоритетные геостратегические территории – очевидный постоянный объект федеральной пространственной политики



Геостратегическая территория РФ – территория в границах одного или нескольких субъектов РФ (части субъектов РФ), имеющая существенное значение для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности, развитие которой требует дополнительных ресурсов в связи со специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности (определение Стратегии пространственного развития)

Состав геостратегических территорий :

- (1) новые субъекты РФ
- (2) Калининградская область и (3) Крым (Республика Крым и г. Севастополь)
- (4) Дальневосточный федеральный округ и (6) Арктическая зона РФ (сфера деятельности Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики)
- (5) Северо-Кавказский федеральный округ
- (7) граничащие с недружественными странами муниципальные образования

По каждой приоритетной геостратегической территории (кроме приграничных муниципалитетов):

- ✓ создана и работает правительственная комиссия по социально-экономическому развитию
- ✓ утверждены отдельные государственные программы
- ✓ разработаны и внедрены специальные преференциальные режимы ведения хозяйственной деятельности (особые / свободные экономические зоны, территории опережающего развития и др.)

Кроме того:

- ✓ Субсидирование авиаперевозок (Дальний Восток, Калининградская область, Крым); особые субсидии Калининградской области (на морские перевозки, сохранение рабочих мест)
- ✓ Дальневосточные и арктические гектар, ипотека, концессия, квартал и др.

Социальные и экономические цели пространственной политики: в какой мере противоречат друг другу?

Типичные представления, во многом справедливые, но упрощенные:



Возможный вклад сокращения территориальных различий в повышение экономической эффективности:

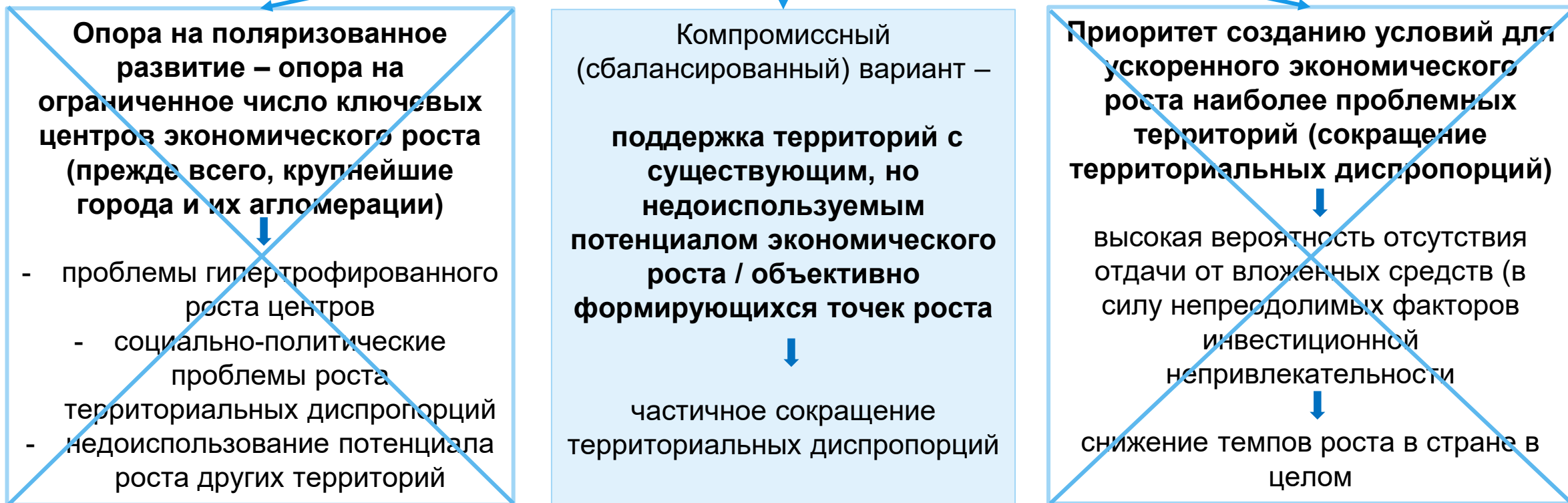
- ✓ Решение проблемы территориальной разобщенности рабочих мест и рабочих рук, создание условий для максимального использования потенциала трудовых ресурсов
- ✓ В случае преодолимости причин отставания территории в экономическом развитии может быть дешевле создать условия для экономического роста, нежели продолжать постоянно выделять средства на решение социальных задач (иначе говоря, разумнее «дать удочку для ловли рыбы», нежели продолжать «давать рыбу»)
- ✓ Предотвращение негативных последствий чрезмерных миграций (для регионов и миграционного притока, и миграционного оттока)

+ Сократить различия в качестве жизни населения в регионах (доходах, возможностях самореализации) невозможно без сокращения различий в уровне экономического развития

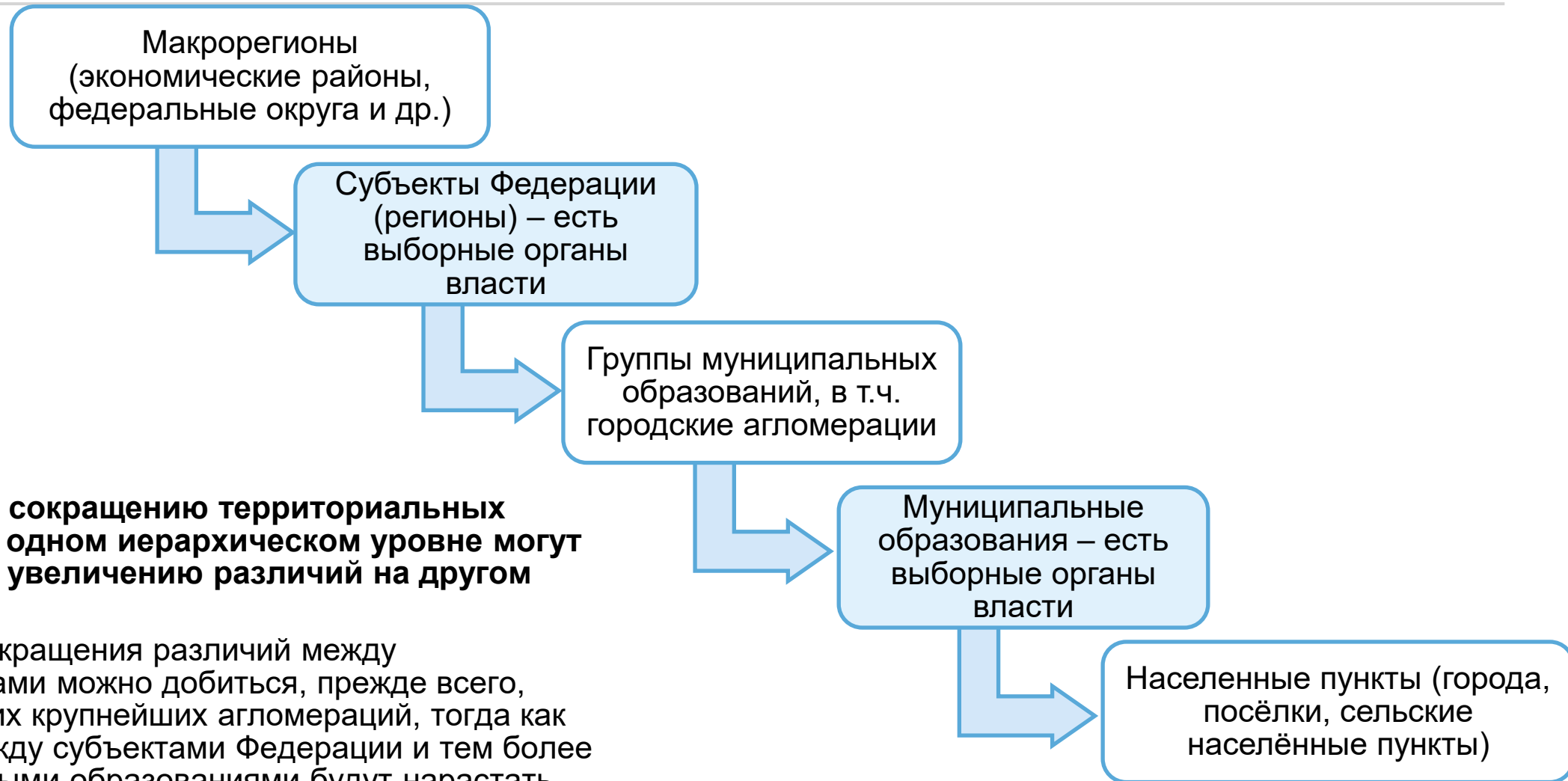
В подавляющем большинстве стран мира в итоге выбирают компромиссный вариант пространственной политики, в Стратегиях пространственного развития РФ – аналогично



Модели национальной политики пространственного развития



Компромиссная модель пространственной политики приобретает разное содержание в зависимости от масштаба объектов поддержки



Действия по сокращению территориальных различий на одном иерархическом уровне могут приводить к увеличению различий на другом уровне:

например, сокращения различий между макрорегионами можно добиться, прежде всего, поддержкой их крупнейших агломераций, тогда как различия между субъектами Федерации и тем более муниципальными образованиями будут нарастать

Могут ли вообще быть приоритеты пространственного развития?



	Вариант 1: все типы территорий в равной степени претендуют на средства федерального бюджета (все территории приоритетны)	Вариант 2: четко обозначенные приоритеты пространственной политики (распределения средств федерального бюджета)
«Плюсы» варианта	Политически самый нейтральный подход, в конечном итоге устраивающий всех; создание условий для развития всех территорий	Возможность концентрации средств для обеспечения прорывных результатов
«Минусы» варианта	Риски отсутствия позитивных сдвигов в развитии территорий из-за недостаточной концентрации ресурсов или, наоборот, концентрация ресурсов на неоправданных проектах	Политически тяжело согласуемый с регионами, риски отсутствия финансирования «не-приоритетов», риски выбора ошибочных приоритетов

В Стратегиях пространственного развития все субъекты РФ приоритетны:

Стратегия - 2025	Стратегия - 2030
<ul style="list-style-type: none"> ✓ приоритетные геостратегические территории + геостратегические (все приграничные регионы) – итого 51 субъект РФ из 85; ✓ перспективные центры экономического роста во всех субъектах РФ: разные по размерам города и городские агломерации (95 центров), минерально-сырьевые и агропромышленные центры (27 центров), научно-образовательные центры мирового уровня (20 центров). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ названы приоритетные направления развития каждого федерального округа и Арктической зоны РФ; ✓ опорные населённые пункты во всех без исключения субъектах РФ – всего 2160 (в т.ч. Москва и СПб)

Система разноплановых (различающихся по людности, специализации, перспективам развития) опорных населенных пунктов как отражение сбалансированной модели пространственного развития



«**опорный населенный пункт**» – населенный пункт, **приоритетное развитие** которого способствует достижению национальных целей РФ и обеспечению национальной безопасности, в т.ч. обеспечивающий для жителей **прилегающей территории** доступность образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей

«**Единый перечень опорных населенных пунктов**» – перечень населенных пунктов, используемый при проведении государственной политики и направленный на **концентрацию инструментов и ресурсного обеспечения** в целях содействия достижению национальных целей развития РФ, в т.ч. для снижения дифференциации в социально-экономическом развитии территорий

Виды опорных населенных пунктов:

- ✓ города-ядра городских агломераций (с населением от 250 тыс. чел.), административные центры субъектов РФ, значимые населенные пункты в составе городских агломераций (по разным основаниям);
- ✓ где реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории;
- ✓ обеспечивающие национальную безопасность и обслуживающие критически важную инфраструктуру;
- ✓ наукограды (крупнейшие населенные пункты в городских округах, имеющих статус наукограда);
- ✓ центры предоставления услуг (1548 ОНП)

Основные проблемы предложенной системы ОНП:

- отсутствует иерархия ОНП по их роли в предоставлении разных по сложности социальных услуг населению, как результат, не предусматриваются ОНП локального уровня и полифункциональность ОНП
- отсутствие задач по развитию **экономики** центров предоставления услуг; для предотвращения оттока населения предлагается только развитие социальной инфраструктуры
- спорен подход к наделению статусом ОНП только ядер агломераций, даже без их ближайших пригородов

Федеральная пространственная политика, действительно, должна быть многовекторной. Значимы все макрорегионы и разные типы населенных пунктов, включая крупнейшие города как центры НТР



Место	Исследователи, данные 2024 г.			Место	Исследователи и профессорско-преподавательский состав, данные 2024 г.		
	Субъекты РФ	Доля в РФ, %			Субъекты РФ	Доля в РФ, %	
		Региона	Накопленным итогом			Региона	Накопленным итогом
	Российская Федерация	100,0		Российская Федерация	100,0		
1	г. Москва	33,7	33,7	1	г. Москва	29,5	29,5
2	Московская область	11,0	44,7	2	г. Санкт-Петербург	10,4	39,9
3	г. Санкт-Петербург	11,0	55,6	3	Московская область	7,3	47,2
4	Нижегородская область	5,5	61,1	4	Нижегородская область	4,2	51,4
5	Свердловская область	3,0	64,1	5	Свердловская область	2,9	54,2
6	Новосибирская область	2,8	66,9	6	Республика Татарстан	2,8	57,1
7	Республика Татарстан	2,5	69,3	7	Новосибирская область	2,6	59,7
8	Челябинская область	2,0	71,4	8	Челябинская область	1,9	61,6
9	Самарская область	1,6	73,0	9	Самарская область	1,8	63,4
10	Воронежская область	1,6	74,6	10	Воронежская область	1,7	65,1
11	Пермский край	1,5	76,0	11	Республика Башкортостан	1,6	66,7
12	Ростовская область	1,5	77,5	12	Красноярский край	1,6	68,3
13	Красноярский край	1,4	78,9	13	Волгоградская область	1,6	69,9
14	Республика Башкортостан	1,3	80,2	14	Пермский край	1,4	71,3
15	Томская область	1,3	81,5	15	Томская область	1,4	72,7

Может ли восточный вектор быть единственно приоритетным?



Федеральные округа	Численность населения на 2023 г., млн чел.	2023 г. к 2000 г., %	2023 в % к 2014 г.	Доля в населении 2023 г., %
РФ	146,3	99,8	99,9	100,0
Центральный ФО	40,2	105,3	102,4	27,5
Северо-Западный ФО	13,9	97,1	100,2	9,5
Южный ФО	16,6	118,1	101,9	11,4
Северо-Кавказский ФО	10,2	117,9	105,6	7,0
Приволжский ФО	28,6	90,5	96,2	19,6
Уральский ФО	12,3	98,1	100,1	8,4
Сибирский ФО	16,6	91,2	96,6	11,4
Дальневосточный ФО	7,9	87,0	95,7	5,4

- В восточной части страны проживает 24,5 млн чел. Для балансировки численности населения западной и восточной частей страны в Сибирь и на Дальний Восток должно переехать 40 млн человек
- Значимость Юга России: растущая численность населения, Южный и Северо-Кавказский ФО – 25,5% продукции сельского хозяйства + больше 30% грузооборота морских портов (Азово-Черноморский бассейн) + основные центры туризма + новые субъекты РФ, данные 2024 г. Для сравнения: Сибирский ФО – 12,9% добычи полезных ископаемых и 9,5% обрабатывающих производств; морские порты Дальневосточного бассейна – около 27% грузооборота

Проблема противоречивости Стратегии пространственного развития РФ в отношении миграции населения и неопределённость перспектив трансформации системы расселения



Создание условий для обеспечения устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, включая условия для прекращения оттока постоянно проживающего населения из регионов Сибири, Дальнего Востока и Арктики, малых и средних городов, сельских территорий

Стимулирование трудовой мобильности с учетом кадровых потребностей территорий
+
Создание новых экспериментальных населенных пунктов (населенные пункты, в которых реализуются новые подходы в сфере демографии, жилищного строительства, экономического, научно-технологического развития и иных сферах)

Текущая федеральная политика в отношении «сжатия» освоенного пространства:

- ✓ фактически отказ от обсуждения того, как система расселения может и должна меняться исходя из современного состояния экономики и социально-демографической сферы,
- ✓ на практике отсутствие значимых мер по поддержке сложившейся системы расселения, напротив, идея небольшого числа опорных населенных пунктов

Возможные направления действий:

- ✓ «сжатие» пространства в позитивном смысле – **повышение связности территории**: возможно формирование более разреженной сети населенных пунктов за счет укрупнения сельских населенных пунктов, развития малых городов (дорожное строительство и автомобилизация сельского населения + внедрение инноваций в сельском хозяйстве)
- ✓ реализация мер по поддержке переезда в близлежащие сельские населенные пункты или малые города (с учетом рисков миграции в более крупные населенные пункты)

Признание нескольких постоянных мест жительства граждан как один из способов преодоления «сжатия» освоенного пространства – решение сложное, но необходимое



В России немалое распространение получила «многодомность» – наличие нескольких мест проживания (примеры – вахтовики, отходники, граждане без стационарного места работы или работающие дистанционно, дачники, климатические мигранты), но статистика это крайне плохо учитывает. Присутствие людей в 2-3 местах позволяет «удерживать» больше пространства при меньшей численности населения, но для использования такого потенциала:

- **Важно признать наличие у людей 2 или даже 3 мест постоянного (!) проживания;** это должно найти отражение в переписях населения
- **Необходимо дать право гражданам в уведомительном порядке сообщать о своих постоянных местах жительства, определять доли проживания в разных населенных пунктах и (!) распределять поступления по налогу на доходы физических лиц между несколькими бюджетами**
- **Необходимо обеспечить доступность базовых социальных услуг гражданам по всем их постоянным местам жительства**

- Определение приоритетов пространственного развития – задача, заведомо не имеющая однозначных решений
- В определении приоритетов пространственного развития неизбежен учет не только представлений о территориальной справедливости и экономической эффективности, но и политических реалий – стремления всех без исключения субъектов РФ быть приоритетными
- В дискуссиях по приоритетам пространственного развития важно уходить от сложившихся стереотипов, в большей степени учитывать современные реалии и предвосхищать будущие изменения
- Федеральным органам власти важно принимать сложные, но необходимые решения (прежде всего, учитывать современные модели проживания / мобильности населения)

Спасибо за внимание!



www.ecfor.ru / kuznetsova



o-vl-k@mail.ru; ovk@ecfor.ru