

Аутлев Джамбулат Маличевич
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный
университет им. И. Т. Трубилина»,
г. Краснодар, Российская Федерация
audjam@rambler.ru

Стратегия пространственного развития России 2019–2025. Актуальные вопросы и возможные решения⁶⁸²

Аннотация. Объектом исследования является «Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года», утвержденная распоряжением правительства РФ № 207-р от 13.02.2019 г. – один из важнейших документов, определяющих будущее страны в долгосрочной перспективе. В ходе исследования использовались официальные, научные и новостные источники имеющиеся в открытом доступе. Предметом исследования являются принципы и решения, заложенные в основу названной Стратегии, их соответствие выработанным в 1992 г. ООН принципам «Концепции устойчивого развития» и принятой на их основе в 1996 г. программы устойчивого развития России. В результатах исследования прогнозируются возможные последствия реализации принятых решений и предлагаются их альтернативные варианты.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития РФ 2025; устойчивое развитие России; урбанизация

Autlev Dzhambulat Malichevich
Kuban State Agrarian University,
Krasnodar, Russian Federation
audjam@rambler.ru

Strategy of spatial development of Russian Federation 2019–2025. Topical issues and possible solutions⁶⁸³

Abstract. The object of the study is the “Spatial Development Strategy of the Russian Federation until 2025”, approved by decree of the Government of the Russian Federation No. 207-r dated February 13, 2019, which is one of the most important documents determining the country's future in the long term. The study used official, scientific and news sources available in the public domain. The subject of the study is the principles and decisions underlying the named Strategy, their compliance with the principles of the Sustainable Development Concept developed in 1992 by the United Nations and the Russian Sustainable Development Program adopted on them in 1996. The results of the study predict the possible consequences of the implementation of the decisions made and suggest their alternative options.

Keywords: spatial development strategy of the Russian Federation 2025; sustainable development of Russian Federation; urbanization

682 Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ, грант № 18–01–00–206

683 The work was financially supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant No. 18–01–00–206

13 февраля 2019 г. Распоряжением правительства РФ № 207-р была утверждена Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г, представляющая собой один из важнейших документов стратегического планирования, определяющих пути дальнейшего развития России в долгосрочной перспективе.

К сожалению, нельзя не отметить, что разработка и принятие этого важнейшего документа осуществлялись практически кулуарно, без широкого освещения в средствах массовой информации, обсуждения общественностью, учета мнений независимых специалистов и экспертов.

В процессе изучения документа обращают на себя внимание несколько моментов.

В рамках стратегии, в качестве основных точек экономического роста и устойчивого развития страны рассматриваются крупные и крупнейшие городские агломерации, перспективные сельскохозяйственные и минерально-сырьевые центры.

Так, например, в документе прямо сказано: «Для обеспечения расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций предлагается обеспечить ускорение экономического, научно-технологического и инновационного развития указанных территорий:

– за счет приоритетной поддержки высокотехнологических и наукоемких отраслей производства товаров, услуг, творческих (креативных) индустрий;

– за счет содействия кооперации учреждений науки и образовательных организаций высшего образования с бизнесом, в том числе в результате формирования не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня, объединяющих ведущие в Российской Федерации образовательные организации высшего образования и учреждения науки.»

Однако, Стратегия не дает конкретного ответа на вопрос: каким образом все это планируется претворять в жизнь на практике? Нужно сказать, что подобные благие пожелания неоднократно озвучивались российскими официальными лицами на протяжении последних 19 лет, однако так и не были реализованы – сегодня российская экономика по-прежнему носит преимущественно сырьевой характер и наполнение федерального бюджета обеспечивается, в основном, за счет экспорта нефти, газа и другого сырья, а также сырьевых продуктов низкого передела.

Вместе с тем документ содержит весьма важную информацию – список тех самых перспективных сельскохозяйственных территорий, а также крупных и крупнейших городских агломераций, которые призваны обеспечить экономический рост и устойчивое развитие страны. В частности, это:

Перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации – агропромышленные центры, которые обеспечат вклад в экономический

рост Российской Федерации более 0,2 % ежегодно.

1. Муниципальные образования Алтайского края, специализирующиеся на сельском хозяйстве

2. Муниципальные образования Белгородской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

3. Муниципальные образования Брянской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

4. Муниципальные образования Волгоградской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

5. Муниципальные образования Воронежской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

6. Муниципальные образования Краснодарского края, специализирующиеся на сельском хозяйстве

7. Муниципальные образования Курской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

8. Муниципальные образования Липецкой области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

9. Муниципальные образования Пензенской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

10. Муниципальные образования Республики Башкортостан, специализирующиеся на сельском хозяйстве

11. Муниципальные образования Республики Мордовия, специализирующиеся на сельском хозяйстве

12. Муниципальные образования Республики Татарстан, специализирующиеся на сельском хозяйстве

13. Муниципальные образования Ростовской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве

14. Муниципальные образования Ставропольского края, специализирующиеся на сельском хозяйстве

15. Муниципальные образования Тамбовской области, специализирующиеся на сельском хозяйстве.

Итого 15 из 81 российского региона традиционно занимающегося сельскохозяйственным производством – то есть, менее 19 %.

Из текста документа не совсем ясно почему именно эти 15 с.-х. регионов признаны перспективными с точки зрения экономического роста? Если мы обратимся к многомерной оценке «Рейтинга регионов России по эффективности сельскохозяйственного производства» за 2009 год, то обнаружим, что только в классы А (высокий рейтинг эффективности с/х производства) и В (рейтинг выше среднего) вошли 46 сельскохозяйственных регионов России. Между тем как Пензенская, Волгоградская и Брянская области находятся в классе С (рейтинг ниже среднего).

Причем критерии многомерной оценки абсолютно понятны и прозрачны – это производительность труда, полная учетная стоимость основных фондов, фондоотдача, удельный вес прибыльных организаций, индексы производства продукции.

Гипотетически возможно, конечно, что за последние 10 лет картина кардинальным образом изменилась и подавляющая часть из 46 ранее эффективных с.-х. регионов стала неэффективной, а отстающие выбились в лидеры, но все же, это представляется маловероятным. Тогда насколько оправданно искусственное сокращение количества с.-х. регионов, способных не только прокормить население, но, при благоприятных условиях, стать точками экономического роста и необходимым фундаментом для новой индустриализации? Особенно актуальным этот вопрос становится теперь, в условиях разворачивающегося глобального социально-экономического кризиса, обострения конкурентной борьбы на международных нефтегазовых и других сырьевых рынках (борьбы, которую, судя по всему, мы проигрываем) и критического для сырьевых стран (к коим сегодня относится и Россия) прогнозируемого долговременного падения мировых цен на сырье и энергоресурсы.

С другой стороны, вызывает недоумение и тот факт, что практически все регионы, обозначенные в рамках Стратегии, как перспективные агропромышленные центры, расположены в западной части страны. Как такое решение согласуется с задачами удержания территории и обеспечения продовольственной безопасности и снабжения регионов Сибири и Дальнего Востока остается загадкой.

Что же касается крупных и крупнейших городских агломераций, то для них в документе предусмотрена следующая градация:

– Перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации – города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, с населением более 1 млн чел., которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 % ежегодно (включая Московскую и Питерскую городские агломерации) – всего 20 городов.

– Перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации от 0,2 до 1 % ежегодно – всего 54 города, в том числе 28 городов с населением более 500 тыс. чел. и 26 городов с населением менее 500 тыс. чел.

- Перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации до 0,2 % ежегодно – всего 31 город с населением менее 500 тыс. чел.

Итого 105 городов из 1100 населенных пунктов, имеющих статус города по итогам переписи 2010 г. – то есть, менее 10 %.

Нужно сказать, что авторы Стратегии, рассматривая в качестве будущих точек роста и экономического развития крупные и крупнейшие городские агломерации, изначально допустили фундаментальную ошибку, не приняв во внимание тот факт, что эти формы характерны именно для индустриального и, отчасти, постиндустриального

периодов развития. Проблема в том, что российские города, призванные стать ядром крупных и крупнейших городских агломераций, частично или полностью деиндустриализированы. При этом, в них не сформировались и экономические отношения, характерные для постиндустриальной фазы. Основная масса населения этих городов занята в бюджетной сфере (врачи, учителя, полицейские, чиновники и т.п.), а также сфере торговли и обслуживания, в то время, как их снабжение, в значительной степени, зависит от импортной продукции.

Все это, к сожалению, лишь имитация постиндустриальной экономики, поскольку отсутствуют важнейшие её составляющие: индустрия знаний, передовые технологии и созданные на их основе отечественные инновационные продукты, конкурентные на мировых рынках. При таких условиях, представляется сомнительным, что крупные и крупнейшие городские агломерации, в современном их виде, могут стать точками роста и развития российской экономики. Скорее, они превратятся в резервации, полностью зависимые от импортных поставок продовольствия и товаров широкого потребления, осуществляемых в обмен на нефть и газ, продаваемые за рубежом. Причем сегодня, в условиях неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках сырья, со всей остротой встает вопрос: каким образом мы будем кормить ничего не производящее огромное население городских агломераций, полностью оторванное от земли и сельхозпроизводства? И созданием 15 агропромышленных центров, сконцентрированных в западной части страны эту проблему не решить.

Сомнительно, также, что жизнь самих горожан в мегаполисах значительно улучшится. Скорей, наоборот, произойдет то, что уже наблюдается в Москве и некоторых других городах миллионниках. Численность населения стремительно растет. Социальная и инженерная инфраструктура за этим ростом не успевают. Отсюда переполненные больницы и школы, очереди в детские сады и поликлиники, автомобильные пробки и битком забитый общественный транспорт. При этом, значительная часть городских коммуникаций, создававшихся еще во времена СССР, сейчас имеет износ 60–70 %, что многократно повышает вероятность масштабных техногенных аварий, способных парализовать нормальную жизнь не только отдельных домов, но и целых жилых районов.

Кроме того, нельзя не отметить, что приток мигрантов из других регионов и повышение плотности населения неизбежно приводят к росту социального напряжения и агрессии. Повышается риск межнациональных и религиозных конфликтов, растет уровень преступности и это далеко не полный перечень всех негативных последствий гипперконцентрации людей на ограниченных пространствах.

Вместе с тем, не вызывает сомнений и то, что земли вокруг крупных и крупнейших городских агломераций, будут быстро превращаться в зоны катастроф, обезлюдеть и опустыниваться – как это происходит, к примеру, в Подмосковье, которое становится территорией экологического бедствия, откуда люди бегут всеми

возможными способами.

В целом, при ознакомлении с документом возникает множество вопросов, но главный из них – каким образом планируется развитие других, экономически менее перспективных городов и сельских территорий России? К сожалению, Стратегия пространственного развития не дает на него ясных и однозначных ответов, ограничиваясь набором общих положений. Хотя и здесь содержатся отдельные ценные сведения.

К примеру, в отношении моногородов развитие планируется: «за счет диверсификации экономики монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), обладающих потенциалом социально-экономического развития, или *оптимизации жилищно-коммунального хозяйства, системы оказания услуг отраслей социальной сферы, обеспечения трудовой мобильности населения*».

Относительно сельских территорий: «Планируется обеспечить совершенствование территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания) путем *обеспечения оптимальной доступности для населения услуг отраслей социальной сферы, не требующих узких компетенций и специализированного высокотехнологичного оборудования и помещений, за счет применения дифференцированного подхода*:

– в районах с высокой плотностью населения и хорошей транспортной доступностью – оказание всего спектра услуг отраслей социальной сферы;

– *на малонаселенных территориях – развитие выездных (мобильных) форм оказания услуг в сфере культуры, здравоохранения и социального обслуживания*».

Иными словами, если отбросить политкорректные формулировки, то речь, по всей видимости, идет:

1. о закрытии не обладающих потенциалом социально-экономического развития моногородов (если есть обладающие таким потенциалом, то непонятно, почему их экономика не диверсифицирована за последние 19 лет?);

2. о фактическом свертывании социального обеспечения российской глубинки.

Справедливости ради, стоит отметить, что процессы свертывания «избыточной инфраструктуры» на территории нашей страны стихийно давно идут и Стратегия пространственного развития, очевидно, призвана их просто упорядочить.

Так, по данным российских социологов, за период между переписями населения 2002 и 2010 гг с карты страны исчезло 8,5 тыс. сел, а число необитаемых сельских населенных пунктов возросло с 13,1 до 19,4 тыс. В настоящее время каждое третье село насчитывает менее 10 жителей. В местах, где существуют эти поселения, сельскохозяйственная функция уже практически невозможна.

По информации Парламентской газеты: «Массовое закрытие школ, больниц,

укрупнение сельских поселений, слияние муниципальных образований, вывод из райцентров без согласия и даже уведомления местных властей военкоматов, полиции, почты, налоговой и дорожной служб, других жизненно важных подразделений, формирование межмуниципальных управленческих структур – звенья одной цепи. Если взглянуть на это переустройство с позиции чиновничества, то для центра оно представляет огромную выгоду. Зачем строить на периферии дороги, тянуть в глубинку электрические и газовые линии, поддерживать там социалку? Какой груз сваливается с федерального бюджета! Если Россия в целом не может быть конкурентоспособна на мировом рынке, то попробуем сделать конкурентным хотя бы Большую Москву, Большой Петербург, Большой Красноярск и еще десяток-другой крупнейших городов. Всей остальной территории по мере доступности отведена роль питательной среды для развития мегаполисов».

Связано все это, по-видимому, с тем, что Россия, в силу объективных и субъективных причин утратившая свой былой индустриальный потенциал, в значительной мере сохранила инфраструктуру индустриального периода, доставшуюся ей в наследство от СССР. В силу деиндустриализации, опереться на собственное производство государство не может, а для того, чтобы закупать все необходимое за рубежом, вынуждено продавать на экспорт дешевое сырье – единственный ликвидный товар на внешнем рынке, объемов которого для обеспечения нужд страны уже сейчас недостаточно.

Ситуация усугубляется высоким уровнем коррупции, благодаря которой расхищаются даже те небольшие ресурсы, которые еще генерирует угасающая российская экономика. В итоге возникает чрезмерный расход средств на поддержание избыточной инфраструктуры, что, наряду с катастрофическим сокращением численности населения, по-видимому, и является одной из основных причин принятия Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г.

Чтобы лучше понять логику её авторов, обратимся еще к одному документу. В 2004 году в Центре стратегических исследований Приволжского федерального округа (далее ЦСИ ПФО) коллективом авторов под руководством Глазычева В. Л., Кондакова Ю. С., Щедровицкого П. Г., была разработана Концепция пространственного развития России, некоторые положения которой, вероятно, и легли в основу Стратегии пространственного развития. Вот отдельные выкладки этой Концепции, вносящие ясность в ряд поставленных вопросов:

«В России, за вычетом практически не пригодных для жизни территорий, мы имеем плотность порядка 20 чел./км², что обеспечивает стране т.н. продовольственную безопасность, однако, как показывает анализ по развитым странам, это решительно недостаточно для интенсификации и модернизации производства. При всех достижениях современных технологий такая модернизация нуждается в плотности населения хотя бы в 50 чел./км².

В ближайшие десять лет достичь подобной плотности можно только одним

способом – осознанно пойти на депопуляцию периферийных районов в большинстве областей. При том, что средний эффективный радиус расселения вокруг малого города составляет порядка 50 км, достижение искомой плотности осуществимо на территории порядка 3 млн км², сосредоточенной вокруг примерно 400 городов (авторы Стратегии сочли оптимальной цифру в 105 городов – прим. авт.), против сегодняшних 1 080.

Эффект демографического сжатия отнюдь не должен приводить в ступор – напротив, целесообразно увидеть временные преимущества, которые обещает процесс уплотнения сети расселения. А именно:

Временный отказ от реконструкции капиллярной дорожной сети на огромной территории позволит сосредоточить необходимые средства для реконструкции основных магистралей и пригородных дорожных сетей.

Свертывание социального хосписа на обширных территориях не только позволит сэкономить значительные средства, но и сосредоточить их на плотных территориях, что является основанием надежд на повышение качества социальных услуг.

Отказ от невозвратных затрат на остаточное сельскохозяйственное производство, единственной функцией которого давно является поддержка неэффективных приусадебных хозяйств облегчит сосредоточение усилий на развитие товарного сельского хозяйства.

Отказ от удержания в полумертвом состоянии системы ЖКХ в ряде малых городов и поселков является единственным шансом на сколько-нибудь крупномасштабную её модернизацию в жизнеспособных городах.

Только достижение плотности, приближающейся к плотности срединных районов Московской области, открывает шанс на реальный рывок интеллектуальной насыщенности всех форм производства и услуг».

Весьма сомнительно, что в ходе реализации Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г, в её нынешнем виде, удастся совершить технологический рывок и добиться повышения конкурентоспособности российской экономики. Зато её реализация может окончательно ликвидировать традиционную российскую деревню и связанную с ней культуру сельхозпроизводства, усугубить и без того пагубные последствия урбанизации, которые уже сказываются в России и во всем мире.

В свою очередь, выработанная в 1992 г ООН «Концепция устойчивого развития» и принятая в 1996 г на её основе программа устойчивого развития России, направлены как раз на то, чтобы эти последствия минимизировать и нивелировать. Заложенные в них принципы призваны гармонизировать социальные и экономические требования, предъявляемые к территории, с её экологическими и культурными функциями, обеспечить долгосрочное, широкомасштабное и сбалансированное пространственное развитие без ущерба для фундаментальных прав и возможности развития будущих поколений.

Что же касается конкретных решений, то они видятся в создании модели развития, основанной на новой индустриализации, опирающейся на эффективное сельское хозяйство и осуществляемой параллельно со строительством замещающей её

постиндустриальной экономики, ориентированной на восстановление эко/биосистем и сохранение окружающей среды. Именно последняя должна разрешить противоречие присущее индустриальной фазе развития и устранить сверхконцентрацию коммуникаций и катастрофическое агломерирование, вызывающее образование огромных пустошей вокруг мегаполисов.

Постиндустриальная фаза должна обеспечить развитие технологий, позволяющих любому разумному количеству людей автономно и комфортно существовать и заниматься эффективным творческим трудом в любом удобном для них месте, вдали от перенаселенных городов. Это и космический интернет, и компактные источники энергии, обеспечивающие энергонезависимость любого поселения, и разветвленные сети локальных и региональных перевозок, интегрированные с сетями высокоскоростных железнодорожных и автомобильных магистралей и многое, многое другое.

Библиографический список

Бодрова Е. В., Калинов В. В. Деиндустриализация России в 90-е гг. как фактор торможения современных модернизационных процессов [Электронный ресурс] // КиберЛенинка: [веб-сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/deindustrializatsiya-rossii-v-90-e-gg-kak-faktor-tormozheniya-sovremennyh-modernizatsionnyh-protssessov/viewer> (дата обращения: 25.03.2020).

Износ коммунальных сетей в регионах под 70 %, а каждый снегопад неожиданный [Электронный ресурс] // ИА Регнум: [веб-сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1597723.html> (дата обращения: 25.03.2020).

И режима ЧС мало: Подмосковье стало «зоной экологического бедствия» [Электронный ресурс] // ИА Регнум: [веб-сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/society/2398320.html> (дата обращения: 25.03.2020).

Калинин А. Пустылище пространства [Электронный ресурс] // Парламентская газета: [веб-сайт]. URL: <https://www.pnp.ru/social/pustilishhe-prostranstva.html> (дата обращения: 27.03.2020).

Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [Правовой портал]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 25.03.2020)

Рейтинг регионов России по эффективности сельскохозяйственного производства (многомерная оценка) 2009 г [Электронный ресурс] // КиберЛенинка: [веб-сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rejting-regionov-rossii-po-effektivnosti-selskohozyaustvenno-go-proizvodstva/viewer> (дата обращения: 25.03.2020).

Россия: принципы пространственного развития. Очерк концепции пространственного развития [Электронный ресурс] // Сайт В. Л. Глазычева: [веб-сайт]. URL: http://www.glazychev.ru/projects/2004_prostrazv/2004_docladprostrazv.htm (дата обращения: 27.03.2020).

Статистический сборник. Росстат. М. 2011. С. 32–86.

Стратегические проблемы развития российского села (коллективная монография) // Сост., отв. за выпуск Хагуров А. А. Краснодар, 2019. 224 с.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 20

25 г. [Электронный ресурс] // ГАРАНТ: [веб-сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/#0> (дата обращения: 25.03.2020).

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Приложение № 3 [Электронный ресурс] // ГАРАНТ: [Правовой портал]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/#0> (дата обращения: 25.03.2020).

Сырьевая зависимость: уйти нельзя остаться

[Электронный ресурс] // Институт проблем естественных монополий: [веб-сайт]. URL: <http://www.ipem.ru/news/publications/554.html> (дата обращения: 26.03.2020).

Экспорт из России: январь 2013 – январь 2019 [Электронный ресурс] // Ru-Stat: [веб-сайт]. URL: <https://ru-stat.com/date-M201301-201910/RU/export/world> (дата обращения: 26.03.2020).