



УДК 323 (571.1/.5)

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.72>

Государственная политика пространственного развития Сибири: анализ стратегических целей*

В. И. Блануца

Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. Количественный анализ потенциальных последствий реализации стратегических целей государственной политики пространственного развития регионов Сибирского федерального округа ранее не проводился. В Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. выделены главная цель в виде сокращения различий между регионами и три уточняющие цели (развитие центров роста, перспективных экономических специализаций и геостратегических территорий). Для оценки различий между регионами использовались данные Росстата о численности населения и результаты авторской делимитации цифровых городских агломераций России. На примере десяти регионов Сибири показано, что главная цель не соответствует трем остальным целям. Вместо уменьшения различий в стратегии предлагается их увеличить за счет развития ограниченного числа центров роста, неравномерного распределения экономических специализаций между регионами и перевода периферии в неопределенный статус геостратегической территории. Установлено, что отнесение к центрам роста городских агломераций, отдельных городов, минерально-сырьевых и агропромышленных центров оставит вне перспектив экономического развития 44 % муниципальных образований Сибири, в которых проживает 20 % ее населения. Такая государственная политика пространственного развития приведет к тому, что в наилучшем положении будут экономически развитые регионы с относительно небольшой территорией и наличием агломерации (Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская и Омская области). Гораздо меньше перспектив развития будет у больших территорий с агломерационными ядрами (Красноярский край, Иркутская и Томская области). Вне перспектив пространственного развития окажутся территории без агломераций (республики Алтай, Тыва и Хакасия).

Ключевые слова: государственная региональная политика, пространственное развитие, центр экономического роста, геостратегическая территория, городская агломерация, Сибирский федеральный округ.

Для цитирования: Блануца В. И. Государственная политика пространственного развития Сибири: анализ стратегических целей // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2020. Т. 32. С. 72–80. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.72>

В отечественном научном сообществе существует мнение, что в России отсутствует обоснованная государственная политика регионального развития [5; 12]. Подтверждением тому могут служить различные не согласованные друг с другом новации постсоветского времени в виде «территорий

* Исследование выполнено за счет средств государственного задания (№ госрегистрации темы АААА-А17-117041910166-3).

опережающего социально-экономического развития», «особых экономических зон», «территориальных инновационных кластеров» и др. Экономическая эффективность подобных новообразований не доказана [10]. При этом государство применяет более 400 мер поддержки регионального развития, но результативность таких мер «крайне невысока» [4, с. 9]. Одна из причин неэффективности государственной региональной политики – отсутствие единого документа, устанавливающего стратегические цели развития для всех субъектов (регионов) Российской Федерации.

Некоторые надежды на повышение эффективности региональной политики связывались с разработкой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия), которая на уровне концепции оценивалась оптимистично [11]. В феврале 2019 г. Стратегия была утверждена¹. После согласований и упрощений получился документ, существенно отличающийся от исходных установок и вызвавший разностороннюю критику [4; 8]. На основе этого документа будет выстраиваться государственная региональная политика. Поэтому представляется актуальным и значимым анализ потенциального воздействия стратегических целей, в явной или неявной форме зафиксированных в рассматриваемом документе, на развитие каждого из 85 российских регионов. Далее будет проанализировано воздействие Стратегии на развитие 10 регионов Сибирского федерального округа. Подобные исследования ранее не проводились. Известны только предварительная оценка роли всей Сибири в пространственном развитии России [6], градостроительные предпосылки развития Ангаро-Енисейского макрорегиона [9] и анализ развития зон с особым административно-экономическим режимом в Иркутской области [1].

Под пространственным развитием в Стратегии подразумевается «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики» (раздел I). Основной (декларируемой) целью является «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, 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» (раздел IV). Однако развертывание данной цели во множество задач не указывает на «сокращение различий», поскольку делается акцент на развитие ограниченного количества «перспективных центров экономического роста», неравномерное распределение между регионами «перспективных экономических специализаций» и непонятный статус некоторых регионов как «геостратегических территорий».

Согласно перечню перспективных центров экономического роста (прил. 3 к Стратегии), в Сибири выделяются центры крупнейших городских агломераций (Иркутск, Красноярск, Новосибирск и Омск), центры агломераций регионального уровня с общей численностью населения более 500

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUfT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 25.03.2020).

тыс. чел. (Барнаул, Кемерово, Новокузнецк и Томск), отдельные города с менее 500 тыс. чел. (Норильск), центры регионов с прилегающими к ним муниципальными образованиями (менее 500 тыс. чел.; Абакан, Горно-Алтайск и Кызыл), минерально-сырьевые (муниципальные образования Красноярского края, специализирующиеся на добыче нефти и природного газа, Кемеровской области, специализирующиеся на добыче угля, и Иркутской области, специализирующиеся на добыче нефти и золота) и агропромышленные (муниципальные образования Алтайского края, специализирующиеся на сельском хозяйстве) центры, научно-образовательные центры мирового уровня («г. Новосибирск – г. Кольцово»², Красноярск, Томск и Иркутск). Развитие 13 населенных пунктов Сибири, поименованных в анализируемом документе, станет целью государственной региональной политики.

Сложнее обстоит дело с муниципальными образованиями, которые непосредственно не упомянуты в Стратегии, но как бы подразумеваются. Другие экономически значимые муниципальные образования даже не предполагаются в Стратегии. Первая отмеченная неопределенность связана с составом городских агломераций: на сегодня нет утвержденного списка распределения городских поселений по агломерациям России, а последняя исследовательская работа по этой проблематике была выполнена более десяти лет назад [7]. Вторая неопределенность порождается минерально-сырьевыми центрами: не совсем понятно игнорирование Канско-Ачинского угольного бассейна (Красноярский край); если в Красноярском крае отмечена добыча нефти и газа, то в Иркутской области – только нефти, что исключает крупнейшее Ковыктинское газоконденсатное месторождение; нефтедобыча в Томской области также не учтена; проигнорирована перспективность одного из крупнейших в мире железорудных месторождений – Бокчарского (Томская область); добыча золота вне Иркутской области не рассматривалась, что исключило крупнейший золотодобывающий регион России – Красноярский край.

Стратегия содержит много других непонятных решений. Например, к «городам с общей численностью населения менее 500 тыс. человек» (вклад в экономический рост России от 0,2 до 1 % ежегодно) отнесен Норильск (181,7 тыс. чел. на 01.01.2019, по данным Росстата³), но почему-то не отнесен Братск (227,5 тыс. чел.). Наверное, разработчики Стратегии не все учли при оценке «вклада», так как на Братск, к примеру, приходится 30 % российского производства алюминия, а в 2021 г. планируется выйти на 50 % российского производства товарной целлюлозы⁴. Кроме этого, в отличие от многих сомнительных «центров роста» с людностью менее 100 тыс. чел., отмеченных в Стратегии, Братск является «полюсом роста» [3]. Отсутствие

² Рабочий поселок Кольцово является наукоградом, образует городской округ, но не имеет статуса города, о чем ошибочно указано в Стратегии.

³ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13282> (дата обращения: 25.03.2020).

⁴ «Илим» презентовал инвестиционные проекты на Братском экономическом форуме [Электронный ресурс]. URL: <http://bratsk.org/2018/09/25/ilim-prezentoval-investitsionnye-proekty-na-bratskom-ekonomicheskom-forume> (дата обращения: 25.03.2020).

упоминания Братска в Стратегии означает в российских реалиях только одно – в ближайшей перспективе (до 2025 г.) городу не стоит рассчитывать на государственную поддержку при реализации политики регионального развития.

Для количественного анализа степени включения или невключения сибирских регионов в новации, предложенные в Стратегии, будем оперировать численностью населения и количеством единиц субрегионального уровня – муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов) – по данным Росстата на 1 января 2019 г. Отнесение муниципальных образований к городским агломерациям осуществлялось по схеме цифровых агломераций России [2]. Эти агломерации на данный момент охватывают больше городских поселений, чем в классических агломерациях [7]. Однако в связи с улучшением транспортной доступности ядер агломераций в ближайшей перспективе границы двух видов скопления городов должны стать примерно одинаковыми. Каждое муниципальное образование Сибири относилось к одному из трех состояний – включено, косвенно включено и не включено в число перспективных центров экономического роста по Стратегии. Полученные результаты (табл. 1) позволяют констатировать, что значительная часть сибирских муниципальных образований (44 %) оказалась вне перспективных центров роста в рамках государственной политики пространственного развития.

Таблица 1

Количество муниципальных образований (ед.) в регионах Сибирского федерального округа, прямо («да») или косвенно («почти да») включенных или не включенных («нет») в перечень перспективных центров экономического роста по Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

Регионы	Городские округа			Муниципальные районы			Всего		
	Да	Почти да	Нет	Да	Почти да	Нет	Да	Почти да	Нет
Республика Алтай	1	0	0	0	1	9	1	1	9
Республика Тыва	1	0	1	0	3	14	1	3	15
Республика Хакасия	1	1	3	0	1	7	1	2	10
Алтайский край	1	5	4	0	59	0	1	64	4
Красноярский край	2	6	9	0	12	31	2	18	40
Иркутская область	1	4	5	0	12	20	1	16	25
Кемеровская область	2	14	0	0	18	0	2	32	0
Новосибирская область	2	3	0	0	11	19	2	14	19
Омская область	1	0	0	0	18	14	1	18	14
Томская область	1	1	2	0	5	11	1	6	13
Итого	13	34	24	0	140	125	13	174	149

Примечание: муниципальные образования, частично или полностью входящие в цифровые агломерации и не отмеченные в Стратегии, считаются косвенно включенными в перечень перспективных центров. К «косвенно включенным» территориям отнесены минерально-сырьевые и агропромышленные центры как муниципальные районы, не поименованные в Стратегии.

Источник: составлено автором по результатам сравнения прил. 3 к Стратегии с цифровыми агломерациями России [2] и перечнем муниципальных образований по Росстату (на 1 января 2019 г.).

Различия между регионами по степени включенности в Стратегию таковы, что можно зафиксировать сильную поляризацию: от вхождения всех муниципальных образований (Кемеровская область) до менее четверти таких образований (республики Алтай, Тыва и Хакасия). Еще два региона могут рассчитывать на государственную поддержку большинства муниципальных образований – Алтайский край (94 %) и Омская область (58 %). Если обратиться к численности населения (табл. 2), то большинство сибиряков (около 80 %) проживает на «перспективных» территориях. Однако весьма тревожно то, что каждый пятый житель Сибири оказывается вне государственной политики стимулирования экономического роста.

Таблица 2

Распределение населения сибирских регионов по перспективным центрам экономического роста и геостратегическим территориям (на 1 января 2019 г.)

Регионы	Численность населения (тыс. чел.)		
	В центрах экономического роста	На геостратегических территориях	Вне этих центров и территорий
Республика Алтай	98,1	120,8	0
Республика Тыва	172,5	151,9	0
Республика Хакасия	305,3	0	230,9
Алтайский край	2117,6	215,2	0
Красноярский край	1912,2	31,6	928,2
Иркутская область	1464,4	0	933,3
Кемеровская область	2674,3	0	0
Новосибирская область	2339,4	454,0	0
Омская область	1709,7	234,5	0
Томская область	862,8	0	214,7
Всего	13656,3	1208,0	2307,1

Примечание: для исключения двойного счета численность населения «центров роста» на геостратегических территориях не включена в людность этих территорий. К центрам экономического роста отнесены муниципальные образования, как прямо, так и косвенно включенные в эти центры (см. табл. 1).

Источник: составлено автором по табл. 1 и данным Росстата о численности населения муниципальных образований.

Следующей стратегической целью государства является развитие перспективных экономических специализаций в каждом регионе (прил. 1 к Стратегии). Количество таких специализаций (всего их 34) сильно отличается от региона к региону: 5 в республиках Алтай и Тыва, 15 в Республике Хакасия, 18 в Омской области, 20 в Красноярском крае, 21 в Кемеровской и Томской областях, 22 в Иркутской области, 23 в Новосибирской области и 24 в Алтайском крае. Как ни странно, для территории с крупными реками и озерами самой редкой перспективной специализацией в Сибири является «рыболовство и рыбоводство» (только в Томской области). Еще одна редкая специализация – «производство текстильных изделий» (только в Алтайском крае). С другой стороны, самые распространенные специализации (во всех регионах) – «производство прочих готовых изделий» (такое название ни о чем не говорит) и «растениеводство и животноводство» (также не указывает на специфику специализации). Для Сибири не являются перспективными

производство «одежды» и «табачных изделий», «обеспечение электрической энергией, газом и паром» (только в Амурской области) и «ремонт и монтаж машин и оборудования (ремонт и техническое обслуживание судов и лодок)» (только в Республике Саха (Якутия) и Сахалинской области). Еще одна странность связана с «туризмом». Эта специализация, оказывается, неперспективна для Республики Тыва, Новосибирской и Омской областей, в которых находятся уникальные природные комплексы. Конечно, в данных регионах необходимо развивать туристическую инфраструктуру, но как это будет происходить, если федеральный центр считает такое дело «неперспективным»?

Последняя из рассматриваемых целей связана с развитием «геостратегических территорий» (прил. 4 к Стратегии). К таковым отнесены приоритетные (анклавные, северокавказские, дальневосточные и арктические) и приграничные территории. В Сибири это арктическая зона Красноярского края и пять приграничных регионов (республики Алтай и Тыва, Алтайский край, Новосибирская и Омская области). В Стратегии не уточняется, какие именно особенности социально-экономического развития будут присущи геостратегическим территориям. Часть из них не относится к центрам роста, что позволяет сомневаться в перспективах экономического развития для 1,2 млн сибиряков (см. табл. 2). Если рассматривать всю Россию, то получается специфическая территориальная структура, в которой множество регионов с «центрами роста» и относительно большим количеством перспективных специализаций как бы окружается преимущественно «неперспективными» регионами, создающими своего рода буфер между государственной границей и экономически «перспективной» территорией.

Анализ Стратегии показал, что ее декларируемая нацеленность на выравнивание межрегиональных различий противоречит другим трем стратегическим целям – развитию центров экономического роста, перспективных экономических специализаций и геостратегических территорий. Получается, что разработчики Стратегии при решении дилеммы «пространственная справедливость или экономическая эффективность» призвали к справедливости, а все усилия сосредоточили на эффективности. Поэтому городские агломерации и иные экономически активные территории получают государственную поддержку, а остальная периферия – нет, что приведет в будущем к еще большему дисбалансу между регионами. С учетом субрегиональных различий в приоритетном положении окажутся регионы с относительно небольшой территорией и городской агломерацией – Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская и Омская области. Сложнее будет большим территориям с агломерационными ядрами – Красноярскому краю, Иркутской и Томской областям. У регионов без агломераций (трех республик) перспективы пространственного развития, скорее всего, отсутствуют.

Список литературы

1. Белоусова С. В. Проблемы реализации современных тенденций пространственного развития в регионах Восточной Сибири // ЭКО. 2019. № 7. С. 54–79.

2. *Блануца В. И.* Территориальная структура цифровой экономики России: предварительная делимитация «умных» городских агломераций и регионов // *Пространственная экономика*. 2018. № 2. С. 17–35.

3. *Блануца В. И., Черепанов К. А.* Цифровая экономика Иркутской области: гравитационная модель полюсов роста // *Инновационное развитие экономики*. 2019. № 6. С. 27–34.

4. *Котов А. В.* Экспортноориентированная сырьевая модель российской экономики: в поисках новой модели пространственного развития // *Национальная безопасность и стратегическое планирование*. 2019. № 2. С. 5–16.

5. *Кузнецова О. В.* Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // *Российский экономический журнал*. 2013. № 1. С. 32–51.

6. *Кулешиов В. В., Селиверстов В. Е.* Роль Сибири в пространственном развитии России и ее позиционирование в стратегии пространственного развития РФ // *Регион: экономика и социология*. 2017. № 4. С. 3–24.

7. *Лаппо Г. М., Полян П. М., Селиванова Т. И.* Агломерации в России в XXI веке // *Вестник Фонда регионального развития Иркутской области*. 2007. № 1. С. 45–52.

8. *Минакир П. А.* Российское экономическое пространство: стратегические тупики // *Экономика региона*. 2019. Т. 15, № 4. С. 967–980.

9. *Перетолчина Л. В., Глебушкина Л. В., Шестаков А. В.* Градостроительные предпосылки пространственного развития территории Ангаро-Енисейского макрорегиона // *Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость*. 2019. Т. 9, № 4. С. 858–870.

10. *Селявина Е. А.* Оценка эффективности государственных финансовых институтов пространственного развития: опыт России // *Пространственная экономика*. 2015. № 1. С. 91–108.

11. Стратегия пространственного развития: ожидания и реалии / Е. А. Коломак, В. А. Крюков, Л. В. Мельникова, В. Е. Селиверстов, В. И. Суслов, Н. И. Суслов // *Регион: экономика и социология*. 2018. № 2. С. 264–287.

12. *Швецов А. Н.* Государственная региональная политика: хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации // *Российский экономический журнал*. 2007. № 11-12. С. 20–61.

State Policy of Spatial Development for Siberia: the Analysis of the Strategic Goals

V. I. Blanutsa

V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. There is no quantitative analysis of the potential consequences of the implementation of strategic goals in the spatial development policy for the regions of the Siberian Federal District. Main goal of the Russian strategy of spatial development for the period until 2025 is to reduce the disparities between the regions, and there are three specific goals: development of growth centers, promising economic specializations and geostrategic territories. To assess the differences between the regions the author used the Rosstat's population data and the results of the author's delimitation of Russian digital urban metropolitan areas. The analysis of 10 regions has shown that the main goal does not correspond to the other three goals. Instead of reducing the disparities in the strategy, they are increased by choosing a limited number of growth centers to develop; uneven distribution of economic specializations between the regions and assigning the provincial territories a status of geostrategic territory being essentially vague. The author came to the conclusion that designating urban complexes, individual cities, mineral resource and agro-industrial centers as growth centers is going to forego 44 % of Siberian municipalities, with 20 % of the population living there development opportunities. This

public policy of spatial development will eventually lead to making economically developed regions best positioned though having a relatively small territory and agglomeration (Altai, Kemerovo, Novosibirsk and Omsk Regions. Large areas with agglomeration centers (Krasnoyarsk, Irkutsk and Tomsk Regions) will have much less development prospects. Territories without agglomerations (Altai, Tuva and Khakasia Republics) will have no perspectives for spatial development.

Keywords: regional policy, spatial development, economic growth center, geostrategic territory, urban complex, Siberian Federal District.

For citation: Blanutsa V.I. State Policy of Spatial Development for Siberia: the Analysis of the Strategic Goals. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2020, vol. 32, pp. 72-80. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.32.72> (in Russian)

References

1. Belousova S.V. Problemy realizacii sovremennyh tendencij prostranstvennogo razvitiya v regionah Vostochnoj Sibiri [Problems of the implementation of modern spatial development trends in the regions of Eastern Siberia]. *EKO*, 2019, no. 7, pp. 54-79. (in Russian)
2. Blanutsa V.I. Territorialnaya struktura cifrovoj ekonomiki Rossii: predvaritel'naya delimitaciya «umnyh» gorodskih aglomeracij i regionov [Territorial structure of the digital economy of Russia: preliminary delimitation of “smart” urban agglomerations and regions]. *Spatial Economics*, 2018, no. 2, pp. 17-35. (in Russian)
3. Blanutsa V.I., Cherepanov K.A. Cifrovaya ekonomika Irkutskoj oblasti: gravitacionnaya model polyusov rosta [Digital economy of the Irkutsk region: a gravitational model of growth poles]. *Innovative Development of Economy*, 2019, no. 6, pp. 27-34. (in Russian)
4. Kotov A.V. Eksportorientirovannaya syr'evaya model' rossijskoj ekonomiki: v poiskah novej modeli prostranstvennogo razvitiya [Export-oriented raw material model of the Russian economy: in search of a new model of spatial development]. *National Security and Strategic Planning*, 2019, no. 2, pp. 5-16. (in Russian)
5. Kuznetsova O.V. Federalnaya regionalnaya politika: ob ideologii i institutah [Federal regional policy: on ideology and institutions]. *Russian Economic Journal*, 2013, no. 1, pp. 32-51. (in Russian)
6. Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Rol Sibiri v prostranstvennom razvicii Rossii i ee pozicionirovanie v strategii prostranstvennogo razvitiya RF [Role of Siberia in the spatial development of Russia and its positioning in the strategy of spatial development of the Russian Federation]. *Region: Economics and Sociology*, 2017, no. 4, pp. 3-24. (in Russian)
7. Lappo G.M., Polyani P.M., Selivanova T.I. Aglomeracii v Rossii v XXI veke [Agglomerations in Russia in the 21st century]. *Bulletin of the Regional Development Fund of the Irkutsk Region*, 2007, no. 1, pp. 45-52. (in Russian)
8. Minakir P.A. Rossijskoe ekonomicheskoe prostranstvo: strategicheskie tupiki [Russian economic space: strategic deadlocks]. *Regional Economy*, 2019, vol. 15, no. 4, pp. 967-980. (in Russian)
9. Peretolchina L.V., Glebushkina L.V., Shestakov A.V. Gradostroitel'nye predposylki prostranstvennogo razvitiya territorii Angaro-Enisejskogo makroregiona [Urban planning prerequisites for the spatial development of the territory of the Angara-Yenisei macro-region]. *News of Universities. Investments. Construction. Property*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 858-870. (in Russian)
10. Selyavina E.A. Ocenka effektivnosti gosudarstvennyh finansovyh institutov prostranstvennogo razvitiya: opyt Rossii [Evaluation of the effectiveness of state financial institutions of spatial development: the experience of Russia]. *Spatial Economics*, 2015, no. 1, pp. 91-108. (in Russian)
11. Kolomak E.A., Kryukov V.A., Melnikova L.V., Seliverstov V.E., Suslov V.I., Suslov N.I. Strategiya prostranstvennogo razvitiya: ozhidaniya i realii [The strategy of spatial devel-

opment: expectations and realities]. *Region: Economics and Sociology*, 2018, no. 2, pp. 264-287. (in Russian)

12. Shvetsov A.N. Gosudarstvennaya regional'naya politika: hronicheskie problemy i aktual'nye zadachi sistemnoj modernizacii [State regional policy: chronic problems and urgent tasks of system modernization]. *Russian Economic Journal*, 2007, no. 11–12, pp. 20-61. (in Russian)

Блануца Виктор Иванович

*доктор географических наук, ведущий
научный сотрудник, лаборатория георе-
сурсоведения и политической географии
Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН*

*Российская Федерация, 664033, г. Иркутск,
ул. Улан-Баторская, 1
e-mail: blanutsa@list.ru*

Blanutsa Victor Ivanovich

*Doctor of Sciences (Geography), Leading
Researcher, Laboratory of Georesource
Studies and Political Geography*

*V.B. Sochava Institute of Geography SB RAS
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033,
Russian Federation
e-mail: blanutsa@list.ru*

Дата поступления: 30.03.2020

Received: March, 30, 2020