

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ДЕМОГРАФИЯ

DOI: 10.19181/population.2020.23.3.9

НАСЕЛЕНИЕ И РЕГИОНЫ В СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Пациорковский В. В.

*Институт социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН
(117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, 52)*

E-mail: patsv41@gmail.com

Финансирование:

Исследование выполнено в рамках НИР по Государственному заданию «Анализ деятельности населения регионов России в сферах финансового поведения, распространения информационных технологий, естественного и миграционного движения» № 0165–2018–0005.

Для цитирования:

Пациорковский В. В. Население и регионы в Стратегии пространственного развития страны // Народонаселение. – 2020. – Т. 23. – № 3. – С. 96–108. DOI: 10.19181/population.2020.23.3.9

Аннотация. В статье анализируется методология и содержание Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (далее — Стратегия). Особое внимание уделено поставленной в Стратегии задаче совершенствования системы расселения населения и отражения в ней региональной проблематики. Ориентация Стратегии на крупные города находится в противоречии с задачами национального проекта «Демография». Стягивая население в крупные города, трудно достичь целевого показателя «Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 на одну женщину до 2024 г.». Для стратегии пространственного развития, задачей которой провозглашено совершенствование системы расселения населения проблематика его воспроизводства и размещения далеко не праздный вопрос. И тем не менее в Стратегии этот вопрос не выходит за рамки дежурных обобщений, в которых провозглашается дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий. А сформулированный в Стратегии тезис: «Стабилизация численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации», фактически не имеет под собой оснований. В 2005–2018 гг. две трети регионов (67,1%) теряли численность населения. Анализ места и роли в Стратегии взятого для примера региона (Республика Коми) показывает, что, в сравнении с большинством других субъектов федерации, этой республике уделено довольно много внимания и места. Она описана в составе Северного макрорегиона, дана экономическая специализация республики, ее столица город Сыктывкар представлен в числе перспективных экономических центров, ряд муниципальных образований республики выделены в составе минерально-сырьевых центров, а город Воркута включен в состав приоритетных геостратегических территорий Арктической зоны. И это вполне понятно. Пространственное развитие страны ориентировано в первую очередь на Север и Восток.

Ключевые слова: Стратегия пространственного развития, города, муниципальные образования, перспективные центры экономического роста, геостратегические территории, население.

Постановка проблемы

В феврале 2019 г. Правительством России утверждена «Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года»¹. Конечно, Стратегия с горизонтом в пять лет сама по себе проблематична. По условию любая стратегия предполагает быть долгосрочной, открывать перспективу и прокладывать дорожку в будущее. В данном случае, как минимум, из расчета до 2035 г., а ещё лучше до 2050 г. Судя по всему, разработчики Стратегии старались избежать какого-либо сходства с возвратом к пятилетнему планированию. В результате реализации такой установки и появилась Стратегия на краткосрочный период. Ясно, что такой подход уязвим, но идти дальше по пути его критики и отторжения не входит в задачи предлагаемой ниже работы. Эта позиция уже нашла достаточно полное отражение в литературе [1].

Цель статьи — анализ содержательных особенностей «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.» и специфики представления в ней отдельных регионов страны. Базовая гипотеза исследования формулируется следующим образом: целеполагание в сфере пространственного развития страны представляет собой ключевую слабость рассматриваемого документа.

Анализ основных положений Стратегии

Стратегия определяет пространственное развитие как «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития»². Представляется, что это вполне заслу-

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 20.04.2020).

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел I. Общие положения. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 24.04.2020).

живающее внимание определение. Хотя было бы правильнее ввести в него ключевое для данного предмета рассмотрения слово «связность». В таком случае указанное определение могло бы иметь следующий вид: «совершенствование системы расселения и повышение связности территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития».

Этот нормативный документ переводит в несколько иную плоскость уже много лет идущую дискуссию о судьбах городов, их преимуществах и недостатках, о перспективах малых городов в сравнении с крупными городами и мегаполисами. Обусловлено это тем, что теперь мы находимся в другой парадигме. На локальном уровне это парадигма территориального развития, представляющего собой составную часть пространственного развития. При таком подходе сам город понимается как точка, а формируемое им муниципальное образование (МО) как территориальная единица — городской округ (ГО), о развитии которой в Стратегии собственно и идет речь. В этом русле наука должна была бы вести исследования и разработки уже с 2003 г. — момента принятия законодательства об общих принципах организации местного самоуправления и тем более после 2009 г. — момента завершения муниципальной реформы³.

Обращаясь одновременно к городам и муниципальным образованиям, Стратегия для многих из них акцентирует внимание на доступе к ресурсам, обеспечивающим их развитие. С этой целью в ней выделены два типа территорий:

- «перспективный центр экономического роста» — территория одного или нескольких муниципальных образований и (или) акватория, обладающие потенциалом для обеспечения значительного вклада в экономический рост РФ и (или) ее субъекта;

³ № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 27.03.2020).

• «геостратегическая территория Российской Федерации» — территория в границах одного или нескольких субъектов РФ, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности⁴.

Исходное введение двух типов территорий порождает вопрос об уместности тесной увязки проблематики пространственного развития, которая задается геостратегическим территориями, с проблематикой экономического роста, задаваемой перспективными центрами. Вполне возможно, что в принятой к реализации Стратегии излишне большое внимание уделено экономическому росту. Это и привело к двойственности, обусловленной выделением особого типа территорий — перспективных центров экономического роста. Скорее всего, этот вопрос было бы правильнее обсуждать в других документах стратегического планирования [2]. Таких, например, как «Стратегия социально-экономического развития РФ» и соответствующих региональных стратегиях. Экономический рост обусловлен огромной совокупностью факторов. Среди них пространственное развитие нужно рассматривать в качестве одного из благоприятных или неблагоприятных условий экономического роста.

В то же время пространственное развитие имеет вполне самостоятельный смысл для поддержания целостности и безопасности страны, сокращения межрегиональных социально-экономических диспропорций, обеспечения связности и повседневной доступности всех ее территориальных общностей как в настоящее время, так и тем более на перспективу. В этом плане пространственное развитие само по себе имеет исключительно важное значение.

В пространственной организации нашей страны до сих пор имеются регионы, куда нельзя добраться наземным транспортом, в том числе Камчатский край, Магаданская, Сахалинская области и Чукотский АО. Близкое к указанному положение дел характерно для северных районов Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Ненецкого АО. Интегрировать такие территории в опорный каркас транспортных сетей — действительно задача стратегического целеполагания огромной государственной важности. Ее решение возможно только в долгосрочной перспективе. Вместе с тем она должна быть сначала поставлена в Стратегии, а затем уже реализоваться в течение многих лет в проектах и мегапроектах [3].

Достижение указанной цели не может быть обусловлено сменой власти и поколений, экономической эффективностью, равно как и выбранными видами и маршрутами транспорта. Будет ли это северный широтный ход, где все еще не пересечена река Обь, или продолжится движение от Якутска на Магадан, где своего часа ждет форсирование реки Лены, или возобновится заход с Хабаровска на Охотск и Магадан, — в любом случае рано или поздно эта задача будет решена. Наша страна уже много веков движется на Восток и Север. Достаточно сказать, что Тобольск — первая столица Сибирской губернии, простиравшейся от Урала до берегов Тихого океана, был основан в 1587 г., Охотск основан в 1647 г., а Семен Дежнев достиг одноименного мыса на Чукотке в 1648 году. И это движение не может остановиться на том, что сегодня мы хорошо знаем географический контур нашей страны. Связность всей этой территории в единое целое может быть достигнута только путем обеспечения ее постоянной миграционной и хозяйственной доступности для всего экономически и социально активного населения.

В Стратегии дано достаточно полное описание всей совокупности перспективных центров экономического роста. В то же время практически полностью отсут-

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 22.04.2020).

ствуется представление о механизмах и мерах, которые могут обеспечить ожидаемый вклад каждого из этих центров в экономический рост страны. Приведенная в Стратегии количественная оценка ожидаемого вклада в экономический рост выполняет роль целевого показателя, но далека от механизмов его достижения. И совсем за рамками рассмотрения остается вопрос о содействии и роли федеральных и региональных органов и властных структур в решении поставленных задач для центров экономического роста — ГО и муниципальных районов (МР). Получается, что, внося свой вклад, они должны опираться главным образом на собственные силы.

Если исходить из того факта, что основным инструментом реализации национальных целей и стратегических задач развития страны до 2024 г. оказались национальные проекты⁵, то в первую очередь должна просматриваться связь между перспективными центрами экономического роста и национальными проектами. В национальных проектах, ориентированных на решение задач экономического роста, таких как: «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» [4], какая-либо связь с перспективными центрами экономического роста не просматривается.

Напротив, ориентация Стратегии на крупные города находится в противоречии с задачами национального проекта «Демография». Стягивая население в крупные города, трудно достичь целевого показателя «Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 на

одну женщину до 2024 г.» [4]. На необходимость согласования различных нормативных документов с указанным целевым показателем, как раз и обращено внимание в последнем послании Президента Федеральному Собранию: «Демография — это сфера, где нет какого-то универсального, тем более узковедомственного решения. Каждый наш шаг, новый закон, государственную программу мы должны оценивать прежде всего с точки зрения высшего национального приоритета — сбережения и приумножения народа России» [5].

Для стратегии пространственного развития, задачей которой провозглашено совершенствование системы расселения населения проблематика его воспроизводства и размещения не праздный вопрос. Тем не менее, в Стратегии этот вопрос не выходит за рамки дежурных обобщений, в которых провозглашается: «дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий»⁶. А сформулированный в Стратегии тезис: «Стабилизация численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации»⁷, фактически не имеет под собой оснований. В 2005–2018 гг. две трети регионов (67,1%) теряли численность населения⁸. В табл. 1 приведено распределение этого явления по макрорегионам, выделенным в Стратегии.

Наконец, еще один общий момент. В Стратегии проявлен огромный федеральный интерес к минерально-сырьевым центрам, специализирующиеся на добыче алмазов, золота и топливно-энергетических ресурсов. Известный, хотя

⁵ Указ Президента Российской Федерации № 204 от 07.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 15.04.2020).

⁶ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел V. Принципы пространственного развития РФ. — С. 9. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁷ Там же. Раздел II. Основные тенденции пространственного развития РФ. — С. 4.

⁸ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019. — М.: Росстат, 2019. — С. 43–44.

Таблица 1

Распределение субъектов РФ, нарастивших численность населения в 2005–2018 гг. по макрорегионам

Table 1

Distribution of the Federation subjects that increased their population in 2005–2018 by macroregions

Макрорегион	Общее число регионов	Число регионов с ростом численности населения	Субъекты Российской Федерации
Центральный	13	2	Московская обл., Москва
Центрально-Черноземный	5	1	Белгородская обл.
Северо-Западный	8	3	Калининградская, Ленинградская области, Санкт-Петербург
Северный	3	1	Ненецкий АО
Южный	8	5	Республики Адыгея, Крым, Краснодарский край, Астраханская обл., Севастополь
Северо-Кавказский	7	5	Республики Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесская, Чеченская, Ставропольский край
Волго-Камский	8	1	Республика Татарстан
Волго-Уральский	6	0	-
Уральско-Сибирский	6	3	Тюменская обл., ХМАО, ЯНАО
Южно-Сибирский	6	3	Республика Алтай, Новосибирская, Томская области
Ангаро-Енисейский	4	2	Республика Тыва, Красноярский край
Дальневосточный	11	2	Республики Бурятия, Саха (Якутия)
Всего	85	28	28

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019. — М.: Росстат, 2019. — С. 43–44. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Приложение 2. Состав макрорегионов Российской Федерации. — С. 1–2. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 20.04.2020).

и более ограниченный интерес наблюдается в отношении агропромышленных центров. При этом полностью отсутствует признание на федеральном уровне интереса к другим, кроме земли, возобновляемым природным ресурсам и зеленой экономике в целом. Справедливости ради следует отметить, что в этой части всем заинтересованным сторонам дано обещание «поддержки мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия сельскохозяйственных земель, восстановление лесов и водных биологических ресурсов»⁹.

Для пространственного и экономического развития лесных регионов и лесной промышленности как отрасли народного

хозяйства, указанное обстоятельство имеет принципиальное значение, поскольку, в соответствии со Стратегией, эта проблематика должна рассматриваться только на региональном уровне. Сходные соображения напрашиваются и в отношении водохозяйственной деятельности, рыболовства, рыболовства и водного транспорта. Между тем, в истории пространственного развития нашей страны водохозяйственной деятельности, водным путям сообщения и водному транспорту всегда, от волоков до Волго-Балтийского и Волго-Донского каналов, уделялось огромное внимание.

В принятой в Стратегии парадигме (макрорегионы, перспективные центры экономического роста и геостратегические территории) многие субъекты федерации оказались представлены либо номинально в составе макрорегионов, либо точеч-

⁹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел VI. Основные направления пространственного развития РФ. — С. 17. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 20.04.2020).

но посредством отдельных МО, главным образом региональных центров. Установив, что «принципы и направления совершенствования опорной транспортной сети и ее скоординированного развития с транспортной инфраструктурой регионального и муниципального значения определяются в отраслевых документах стратегического планирования»¹⁰, Стратегия передала на отраслевой и региональный уровень очень большую, жизненно важную для всей страны часть проблематики пространственного развития.

Регионы в Стратегии пространственного развития на примере Республики Коми

Стандартно в Стратегии субъекты Российской Федерации (регионы) представлены в трех разрезах: идентификацией каждого из них в одном из 14 макрорегионов, описанием экономической специализации каждого региона и представлением, как минимум, региональной столицы в качестве перспективного центра экономического роста. Примерами таких регионов могут служить Вологодская и Свердловская области.

За рамками такого общего для всех регионов представления Стратегия выделяет регионы с минерально-сырьевыми (15) и агропромышленными (15) перспективными центрами экономического роста, а также приоритетные (28) и приграничные (37) геостратегические территории. Ниже в качестве примера представления регионов в Стратегии взята Республика Коми (РК). Она достаточно полно отражает историю и современность движения страны в северо-восточном направлении. В отношении РК в Стратегии можно выделить следующие пять основных моментов.

1. В Стратегии республика указана в составе Северного макрорегиона. Он вклю-

чает в себя Республику Коми, Архангельскую область и Ненецкий АО¹¹. С точки зрения совершенствования территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития, эта новация представляется уместной и своевременной [6]. Реализация основной части инфраструктурных проектов предполагает межрегиональное сотрудничество, кооперацию и взаимодействие. В этом плане укрепление связей Республики Коми с Архангельской областью и Ненецким АО — актуальная задача. Вместе с тем, вряд ли правильно закреплять состав макрорегионов, жестко привязывая их к территориальным образованиям. Кстати сказать, правовое поле¹², в котором введено понятие макрорегиона, не дает в этой части прямых указаний на состав макрорегионов.

Реализация любого проекта требует своей специфики координации и межрегионального сотрудничества. К примеру, для реализации проекта по строительству автомобильной дороги Сыктывкар — Нарьян-Мар предложенная конфигурация Северного макрорегиона уместна. А для строительства железных дорог («Белкомур» или «Баренцкомур»), предполагающих выход промышленного Урала и сибирской нефти к северным морским портам, без межрегионального сотрудничества, как минимум, с Пермским краем в одном и Свердловской областью в другом случае, сделать что-либо невозможно. Между тем Пермский край, как и соседняя Кировская область, отнесены к Волго-Камскому макрорегиону, тогда как Свердловская область входит в состав Уральско-Сибирского макрорегиона, который идентичен Уральскому ФО.

Независимо какой из двух этих проектов будет реализован на конкурентной ос-

¹⁰ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел VI. Основные направления пространственного развития Российской Федерации. — С. 10–11. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 26.04.2020).

¹¹ Там же. Приложение 2. Состав макрорегионов РФ. — С. 1–2.

¹² 172-ФЗ от 20.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». // Российская газета. 03.07.2014, № 146 (6418). [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 13.04.2020).

нове, или оба они будут реализованы на взаимно дополнительной основе, РК находится в центральной их части по линии Архангельск—Сыктывкар—Пермь, или по линии Индига—Сосногорск—Сургут. И в том, и другом случае решения будут приниматься, скорее всего, с учетом затрат и эффектов на входе и выходе. Причем если на входах этих транспортных коридоров (Перми и Сургуте) находятся мощные лоббисты, то на их выходе (в Архангельске и Индиге) уже предполагаются не новые «окна в Европу», а интеграция в мирохозяйственные связи через Северный морской путь (СМП) и Арктику. В то же время для пространственного развития РК оба этих проекта имеют самостоятельное значение. «Белкомур», пересекая республику с северо-запада на юго-восток, а «Баренцкомур», идя с севера на юго-восток, открывают огромные возможности для интеграции и дальнейшего развития опорного каркаса республиканской системы расселения. С учетом сказанного, принятие правительством страны в декабре 2019 г. Плана развития инфраструктуры СМП на период до 2035 года и включение в него указанных проектов делает их реализацию в ближайшие годы реалистичной¹⁵. Важным пунктом пространственного и одновременно территориального развития может стать поселок Якша на водоразделе рек Камы и Печоры.

2. Перспективная экономическая специализация Республики Коми. Согласно Стратегии, перспективная экономическая специализация республики включает следующие отрасли: 1) добыча полезных ископаемых; 2) лесоводство и лесозаготовки; 3) обработка древесины и производство изделий из дерева, кроме мебели; производство бумаги и бумажных изделий; производство кокса и нефтепродуктов; 4) производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки; производство прочих готовых изделий; транспортировка и хранение; 5) ту-

ризм — деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги (деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма). Неперспективная экономическая специализация, критически важная для экономики РК, включает следующие отрасли: 1) производство пищевых продуктов; 2) производство текстильных изделий; 3) растениеводство и животноводство, предоставление соответствующих услуг в этих областях¹⁴.

Трудно предположить, что перспективная специализация дана разработчиками Стратегии без согласования с регионами. Тем более странно смотрится запрет на производство мебели фактически в лесном регионе. Конечно, в республике нет древесины твердых и ценных пород, таких как акация, бук, вишня, орех, черешня и других. Но есть в большом количестве хвойные и лиственные пиломатериалы, целевое использование которых вряд ли необходимо регламентировать с верхних уровней управления.

Сходные соображения следует высказывать и в отношении производства пищевых продуктов, которое рассматривается в Стратегии в качестве неперспективной специализации для РК. Во-первых, в противовес такого рода позиции в самой республике Фонд «Серебряная тайга» реализует проект «Лесная деревня», направленный на промышленную переработку даров леса и развитие грибного и ягодного бизнеса [7].

Во-вторых, в 2018 г. республика по численности населения занимала 60 место в стране. А по стоимостному объему продукции сельского хозяйства — 72 место¹⁵. В тот год АПК региона произвело сельскохозяйственной продукции на 12 тыс. руб.

¹⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Приложение 1. Перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019. — М.: Росстат, 2019. — С. 18–19.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ № 3120-р от 21 декабря 2019 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/itR86nOgy9xFEvUVAgmZ3XoeruY8Bf9u.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

в год на человека. В то же время, в соответствии с составом потребительских расходов домашних хозяйств в 2018 г., расходы на продукты питания (с алкогольными напитками и табачными изделиями) в среднем по стране на члена домашнего хозяйства составили 69762 руб. в год, а без алкоголя и табака — 63453,6 руб.¹⁶ Понятно, что для РК соответствующая цифра заметно больше. Одновременно это значит, что регион обеспечивает себя продуктами питания меньше, чем на 20%.

В-третьих, с позиций продовольственной безопасности, предполагающей не только доступность, но и качество продуктов питания, их локальное производство необходимо развивать повсеместно [8]. К этому же подталкивает и происходящее у нас на глазах переформатирование процессов глобализации. События развиваются в направлении того, что разделение труда и специализация не освобождают страны и регионы от необходимости повышения уровня самообеспеченности продовольствием. В этом плане признание производства пищевых продуктов в качестве неперспективной экономической специализации смотрится странно. Оно похоже на призыв из далекого от современной жизни прошлого, когда полагали, что можно быть сытым золотом и нефтью.

3. Сыктывкар — перспективный центр экономического роста. Он выделен в составе перспективных центров экономического роста России, которые, согласно Стратегии, обеспечат вклад в экономический рост страны в 2019–2024 гг. от 0,2% до 1% ежегодно. С учетом затяжного тренда на снижение индекса физического объема ВРП республики трудно рассчитывать на бурный рост экономики в предстоящий период. Она начала свое движение вниз в 2013 г. и составила в том году 96,7% (в постоянных ценах) к предыдущему году. В 2018 г. этот индекс составил 98,5%¹⁷, и это был лучший результат в рассматриваемый период. В от-

раслевом разрезе в 2018 г. рост ВРП наблюдался только в добыче полезных ископаемых, обрабатывающей промышленности, деятельности гостиниц и предприятий общественного питания, а также финансово-страховой сфере¹⁸. Вероятно, три последние отрасли и могут обеспечить Сыктывкару сохранение статуса перспективного центра экономического роста. В пользу данного предположения свидетельствует и тот факт, что столица — единственный город в республике, наращивающий численность населения. Причем происходит это уже на протяжении более 30 лет длящегося сокращения численности населения республики.

С учетом устойчивого отрицательного миграционного прироста в республике можно с уверенностью утверждать, что рост численности населения Сыктывкара идет за счет внутри регионального перемещения населения. Возможно, что в случае наличия на юге республики еще одного большого города, отток из нее в наблюдаемый период был бы заметно ниже. И если такой центр не появился ранее, то вполне возможно, что он сформируется на градообразующей основе Якши в случае реализации проектов «Белкомур» и «Баренцкомур».

4. Муниципальные образования Республики Коми, специализирующиеся на добыче нефти и природного газа, рассматриваются в Стратегии как перспективные минерально-сырьевые центры. Они призваны обеспечить вклад в экономический рост страны более 0,2% ежегодно. Как уже отмечалось выше, в последние годы ВРП растет именно в этих добывающих отраслях. К числу основных мест их дислокации относятся следующие МО: ГО Вуктыл, Усинск, Ухта, МР Печора и Сосногорск.

На всей этой территории показатели хозяйственной деятельности растут, система расселения укрепляется, а численность населения сокращается. Указанное

¹⁶ Россия в цифрах 2019. — М.: Росстат, 2019. — С. 128.

¹⁷ Объем и динамика валового регионального продукта (в 2000–2018 гг.). // Территориальный орган Федеральной

службы государственной статистики по Республике Коми. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://komi.gks.ru/grp> (дата обращения: 09.03.2020).

¹⁸ Там же.

обстоятельство свидетельствует не только о распространении вахтового метода, обеспечивающего минимальный прирост постоянного населения и минимальную вероятность появления новых населенных мест. Оно позволяет предположить, что производство там, где это возможно, развивается в направлении использования малолюдных и безлюдных технологий. Для освоения богатств приполярного Севера и Заполярья подобное развитие событий имеет огромное значение. Вместе с тем для самой республики такой тренд актуализирует проблематику увязки совершенствования системы расселения с тенденциями демографического развития. Другими словами, остается открытым вопрос: какую долю населения республике придется потерять прежде, чем его численность стабилизируется.

5. Городской округ Воркута — еще одна территориальная единица РК, которая нашла отражение непосредственно в Стратегии. Связано это с тем, что она входит в состав приоритетных геостратегических территорий Арктической зоны¹⁹. Воркута — город, который начал формироваться в 1930-е гг. и получил статус города в 1943 году. Сегодня это четвертый по численности населения город за Северным полярным кругом и самый восточный город Европы. Его возникновение связано с добычей углей одного из крупнейших в стране бассейнов. В свое время такая градообразующая база автоматически означала появление перспективного минерально-сырьевого центра. Именно для решения таких задач и связано появление Воркуты в составе ГУЛАГа. Прошло время — изменился характер экономики, а с нею и потребность в угле. Как результат, росший до этого город, с 1992 г. стал резко терять население, сократившись со 117,0 тыс. человек до 52,8 тыс. в 2020 году. Распоряжением Правительства России в 2015 г. ГО Воркута включен в категорию

«Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения»²⁰. При этом расхожие оценки Воркуты как города-лидера по сокращению численности населения в регионе, равно как и самого быстро вымирающего города России [9], далеки от реальности. В относительных величинах с 1992 до начала 2018 г. Воркута потеряла населения меньше, чем соседняя Инта или Певек в Чукотском АО — соответственно 49,7%, 57,0% и 63,6%.

Появление моногородов представляет собой рецидив отраслевого управления в экономике, который обусловлен стремлением к максимуму эффекта при минимуме затрат в данный момент времени. Решая подобные задачи, управленцы одновременно делают свою карьеру и ею же отвечают. При этом долговременные последствия таких решений, как правило, волнуют только тех, кто отстранен от их принятия. Самый общий вывод из этого исторического опыта, в том числе и для Стратегии пространственного развития, — нельзя отраслям и компаниям доверять бесконтрольно формировать города. Отвечать за это всегда приходится государству, а все негативные последствия такой политики ложатся на плечи простых людей, которые попадают в подобные ловушки в поисках самореализации и лучшей жизни.

Указанное обстоятельство обусловлено тем, что градообразующая база, создаваемая производственным предприятием, в действительности является не чем иным как крышей над головой работников, обеспечивающей им доступность мест труда. Между градообразующей базой и запуском механизма, позволяющего городу уходить в далекую перспективу, лежит дистанция огромного размера. И запустить этот механизм могут только сами

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации № 296 от 2 мая 2014 г. «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377> (дата обращения: 21.04.2020).

²⁰ Распоряжение Правительства РФ № 668-р от 16 апреля 2015 года «Об утверждении перечня моногородов». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/ANtTxeAibvOQUysulxa7br4h3rjptEYS.pdf> (дата обращения: 15.04.2020).

горожане, объединяющиеся в городские сообщества, которые опираются на местную и центральную власть.

Обсуждаемая проблематика далеко не новая для нашей страны. В качестве показательного примера здесь можно привести судьбу соседнего заполярного города Пустозерска, который был основан по приказу царя Ивана III осенью 1499 г. и развивался более двухсот лет до 1704 года. В тот год был принят указ о закрытии северного пути за Урал. С этого момента и начался упадок города. Тем не менее, потерял он статус города только в 1924 году. За это время возникли и исчезли с лица земли десятки тысяч сел, и о них мало что и кому известно. А обезлюдившее Пустозерское городище в 1974 г. признано памятником культуры федерального значения [10].

Было бы ошибкой рассматривать приведенный пример как эпитафию Воркуте. Напротив, этот пример призван привлечь внимание на тот факт, что Пустозерск, не имевший под собой и малой толики материальных оснований, которые поддерживают Воркуту, уходил с исторической сцены более четырех сотен лет. Между тем Воркуте еще предстоит отмечать вековой юбилей. И будет он проходить в условиях, когда страна вновь развернулась к Северу.

Конечно, можно и нужно сочувствовать людям, попавшим в сложное положение. Нельзя обрекать их на пожизненное ожидание сертификатов по программе переселения в полуразрушенном городе. Но полагать, что Воркута не имеет будущего, ошибочно. Как только в этих местах опять усилится движение на Север, сразу же актуализируется развитие Воркуты

как опорного пункта Арктической зоны, как транспортного узла и важного звена в оборонном комплексе страны. При этом не исключено, что придется восстанавливать, не только саму многострадальную Воркуту, но и совсем и навсегда разрушенный, казалось бы, поселок Хальмер-Ю. Видимо, в стремлении к уничтожению наследия тяжелого прошлого как-то совсем упустили из вида, что это уже освоенная треть пути до Усть-Кары, то есть до Северного Ледовитого океана. Такого рода воспоминания о прошлом могут открыть новые перспективы развития города.

Анализ показывает, что в Стратегии пространственного развития страны Республике Коми отведено довольно много внимания и места. И это вполне понятно. Пространственное развитие страны ориентировано в первую очередь на Север и Восток. И здесь Коми на данный момент служит той территорией, которую нельзя обойти в стремлении к движению в северо-восточном направлении. В этом плане реализация таких инфраструктурных проектов, как «Северный широтный ход», «Белкомур» и «Баренцкомур», позволит интегрировать огромную территорию. Ее важнейшей составной частью является не только Северный макрорегион, к которому и принадлежит Республика Коми, но и север Пермского края и Свердловской области, равно как и вся западная часть Ханты-Мансийского-Югра и Ямало-Ненецкого автономных округов, находящаяся между левым берегом Оби и Уральскими горами. Интеграционное ядро всей этой огромной территории — центральная часть и юго-восток Республики Коми.

Литература и Интернет-источники

1. **Бухвальд Е. М.** Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике. // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Выпуск 14. Часть 1. — М.: ИНИОН РАН, 2019. — С. 48–52.
2. **Смирнова О. О.** Основы стратегического планирования Российской Федерации. — М.: Наука, 2013. — 302 с.
3. **Петров М. Б.** Пространственная парадигма как основа управления развитием транспортной системы. // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Выпуск 14. Часть 1. — М.: ИНИОН РАН, 2019. — С. 187–189.

4. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzCIAietQih.pdf> (дата обращения: 14.04.2020).
5. Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 16.04.2020).
6. **Лажнецов В. Н.** Содержание, системная организация и планирование территориального развития. — Екатеринбург-Сыктывкар: ИСЭЭПС УО РАН, 2014. — 236 с.
7. Коми. Фонд «Серебряная тайга» реализует проект «Лесная деревня». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-34171.html> (дата обращения: 21.04.2020).
8. **Пацiorковский В. В.** Обеспечение безопасности продовольствия. // Продовольственный рынок регионов России в системе глобальных рисков. / Под общей редакцией академика РАН А. И. Татаркина. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. — с. 45–55.
9. **Пацiorковский В. В.** Семейные хозяйства — страховое звено продовольственной безопасности, здорового питания и благополучия людей. // Будущее продовольственной системы России (в оценках экспертного сообщества). / Ред. В. Ф. Лищенко. — М.: Экономика, 2014. — С. 130–153.
10. **Чернов В.** Воркута, Ухта, Печора стали лидерами по сокращению численности населения. // Комсомольская правда. Электронная версия. 31.03.2017. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.komi.kp.ru/daily/26660/3681715/> (дата обращения: 19.04.2020).
11. История Пустозерска. // Пустозерск. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://pustozersk-nao.ru/index.php/ru/novosti/19-den-pustozerska> (дата обращения: 22.02.2020).

Сведения об авторе:

Пацiorковский Валерий Валентинович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Москва, Россия.

Контактная информация: e-mail: patsv41@gmail.com; ORCID: 0000-0002-8847-4598; Researcher ID Web of Science: F-6722-2016.

DOI: 10.19181/population.2020.23.3.9

POPULATION AND REGIONS IN THE STRATEGY FOR THE COUNTRY SPATIAL DEVELOPMENT

Valery V. Patsiorkovsky

*Institute of Socio-Economic Studies of Population, Federal Center
of Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences
(32 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117218)*

E-mail: patsv41@gmail.com

Funding:

The study was carried out within the framework of research under the State assignment «Analysis of the activities of the population of Russian regions in the sphere of financial behavior, dissemination of information technologies, natural and migration movement» (No. 0165-2018-0005).

For citation:

Patsiorkovsky V.V. Population and regions in the strategy for the country spatial development. *Narodonaselenie [Population]*. 2020. Vol. 23. No. 3. P. 96-108. DOI: 10.19181/population.2020.23.3.9 (in Russ.)

Abstract. *The article focuses on the analysis of the methodology and content of the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation until 2025. Particular attention is paid to the task set in the Strategy to improve the population settlement system and to reflection of regional issues in it. The orientation of the Strategy on large cities is in conflict with the objectives of the national project «Demography». Pulling the population into large cities makes it difficult to achieve the target indicator «Increase in the total fertility rate to 1.7 per woman by 2024». For the Strategy of spatial development, whose task was proclaimed to improve the system of population settlement, the problem of its reproduction and placement is far from an idle question. Nevertheless, in the Strategy this issue does not go beyond the framework of duty generalizations, which proclaim a differentiated approach to the directions and measures of the State support for the socio-economic development of territories, taking into account the demographic situation, characteristics of the settlement system, level and dynamics of the economic development and specifics of the environmental conditions. And the thesis formulated in the Strategy: «Stabilization of the population in most constituent entities of the Russian Federation», in fact, has no foundation. In 2005–2018 two thirds of the regions (67.1%) were losing their population. Analysis of the place and role in the Strategy of the region taken as an example (Komi Republic) shows that, in comparison with most other subjects of the Federation, quite a lot of attention and place is given to this republic. It is described as a part of the Northern macroregion, the economic specialization of the republic is indicated there, its capital — the city of Syktyvkar is represented among the promising economic centers, a number of municipal entities of the republic are identified as mineral resource centers, and the city of Vorkuta is presented as a part of the priority geostrategic territories of the Arctic zone. And this is quite understandable. The spatial development of the country is primarily oriented to the North and East.*

Keywords: *Spatial development strategy, cities, municipalities, promising centers of economic growth, population.*

References and Internet sources

1. Buchwald E. M. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii i novatsii v gosudarstvennoy regional'noy politike [The spatial development strategy of the Russian Federation and innovations in the State regional policy]. Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya [Russia: Trends and Development Prospects]. Yearbook. Issue 14. Part 1. Moscow. INION RAS. 2019. 937 p. P. 48–52 (in Russ.)
2. Smirnova O. O. Osnovy strategicheskogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii [Fundamentals of the Strategic Planning of the Russian Federation]. Moscow. Nauka [Science]. 2013. 302 p. (in Russ.)
3. Petrov M. B. Prostranstvennaya paradigma kak osnova upravleniya razvitiyem transportnoy sistemy [The spatial paradigm as the basis for managing the development of the transport system]. Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya [Russia: Trends and Development Prospects]. Yearbook. Issue 14. Part 1. Moscow. INION RAS. 2019. 937 p. P. 187–189 (in Russ.)
4. Natsional'nyye proyekty: tselevyye pokazateli i osnovnyye rezul'taty [National projects: targets and key results]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OowAt2dzCIAietQih.pdf> (Accessed: 14 April 2020). (in Russ.)
5. Poslaniye Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu 15 yanvarya 2020 g [President's message to the Federal Assembly. January 15, 2020]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (Accessed: 16 April 2020)/ (in Russ.)
6. Lazhentsev V. N. Soderzhaniye, sistemnaya organizatsiya i planirovaniye territorial'nogo razvitiya [Content, System organization and Planning of Territorial Development]. Yekaterinburg-Syktyvkar. 2014. 236 p. (in Russ.)
7. Komi. Fond «Serebryanaya tayga» realizuyet proyekt «Lesnaya derevnya» [Komi. The Silver Taiga Foundation is implementing the Forest Village project]. Available at: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-34171.html> (Accessed: 21 April 2020). (in Russ.)
8. Patsiorkovskiy V. V. Obespecheniye bezopasnosti prodovol'stviya [Ensuring food safety]. Prodovol'stvennyy rynek regionov Rossii v sisteme global'nykh riskov [The Food Market of Russian

- Regions in the Global Risk System*]. Ed. Academician A. I. Tatarkina. Yekaterinburg. Institut ekonomiki UrO RAN [Institute of Economics]. RAS Ural Branch. 2012. P. 45–55.
9. Patsiorkovsky V.V. Semeynyye khozyaystva — strakhovoye zveno prodovol'stvennoy bezopasnosti, zdorovogo pitaniya i blagopoluchiya lyudey [Family farms are the insurance link of food security, healthy nutrition and human well-being]. *Budushcheye prodovol'stvennoy sistemy Rossii (v otsenkakh ekspertnogo soobshchestva) [The Future of the Food System in Russia (as assessed by the expert community)]*. Ed. V.F. Lishchenko. Moscow. Ekonomika [Economics]. 2014. P. 130–153. (in Russ.)
 10. Chernov V. Vorkuta, Ukhta, Pechora stali liderami po sokrashcheniyu chislennosti naseleniya [Vorkuta, Ukhta, Pechora have become leaders in population reduction]. *Komsomolskaya Pravda*. 31 March 2017. Available at: <https://www.komi.kp.ru/daily/26660/3681715/> (Accessed: 19 April 2020) (in Russ.)
 11. Istoriya Pustozerska [History of Pustozersk]. Pustozersk. Available at: <http://pustozersk-nao.ru/index.php/ru/novosti/19-den-pustozerska> (Accessed 22 February 2020). (in Russ.)

Information about the author:

Patsiorkovsky Valery Valentinovich, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Institute of Socio-Economic Studies of Population, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology RAS, Moscow, Russian Federation.

Contact information: e-mail: patsv41@gmail.com; ORCID: 0000-0002-8847-4598; Researcher ID Web of Science: F-6722-2016.

Статья поступила в редакцию 20.05.2020.