

Министерство науки и высшего образования  
Российской Федерации  
(Минобрнауки России)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ



**ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ  
РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК  
(ИПРЕ РАН)**

190013, Санкт Петербург, ул. Серпуховская, д.38  
Тел.: (812) 316-4865, Факс: (812) 316-0521  
E-mail: [info@iresras.ru](mailto:info@iresras.ru)

ОКПО 02700144, ОГРН 1037851003574,  
ИНН/КПП 7803072020/783801001

На №3.2-09/3678 от 09.10.2024 г.

15.10.2024 № 14315-01-2115/323

«Об участии в парламентских слушаниях»

Комитет Совета Федерации по  
федеративному устройству, региональной  
политике, местному самоуправлению  
и делам Севера.

Шевченко А.А.

**Глубокоуважаемый Андрей Анатольевич!**

Направляю предложения ученых Института проблем региональной экономики Российской академии наук по разработке стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года к парламентским слушаниям 23 октября 2024 года.

Приложение: упомянутое по тексту на 17 стр.

С уважением,

Директор  
Института

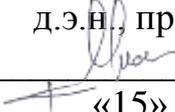
А.Д. Шматко

Исп.: Костяновская Е.Б.  
Тел. 8(812) 316-69-22

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт проблем региональной экономики  
Российской академии наук  
(ИПРЭ РАН)

**«Утверждаю»**

Директор  
д.э.н., проф., проф. РАО

  
А.Д. Шматко

«15» октября 2024 г.

**Предложения Комитету Совета Федерации по федеративному устройству,  
региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера  
по разработке стратегии пространственного развития Российской  
Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года**

**Аналитическая записка**

**Исполнители:**

Научный руководитель ИПРЭ РАН, д.э.н., проф., акад. РАН Окрепилов В.В.

Руководитель научного направления ИПРЭ РАН, д.э.н., проф. Кузнецов С.В.

Главный научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, д.э.н., проф. Кораблева О.Н.

Старший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.г.н., доц. Зигерн-Корн Н.В.

Ведущий научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н., доц. Свириденко М.В.

Младший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН Гресь Р.А.

Санкт-Петербург

2024

## Содержание

I. Предложения по разработке проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.....	3
II. Научно-технологический потенциал территорий как фактор пространственного развития Российской Федерации.....	14
III. Предложения по реализации государственной политики пространственного и регионального развития в целях обеспечения национальной безопасности России.....	16
IV. Предложения по координации работы региональных органов РАН.....	16

## **I. Предложения по разработке проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года**

Данные предложения основаны на результатах исследований и научно-методологических разработках Института проблем региональной экономики РАН по вопросам пространственного аспекта социально-экономического и научно-технологического развития регионов РФ.

В предложениях Института учтено мнение практиков регионального управления и научного сообщества по итогам проведенного в сентябре 2023 года ИПРЭ РАН анкетирования о роли Стратегии пространственного развития Российской Федерации в развитии регионов и будущего аналогичных документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. Структура опроса, включала четыре блока вопросов: востребованность Стратегии пространственного развития Российской Федерации (СПР) на период до 2025 года; актуальность идей и сюжетов СПР; региональная проблематика в СПР; будущее СПР как документа стратегического планирования федерального уровня. Анализ результатов опроса приведен в опубликованной статье (Кузнецов С.В., Зигерн-Корн Н.В., Гресь Р.А., Сорокин И.С. Судьба Стратегии пространственного развития России: мнения практиков регионального управления и научного сообщества // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2024. № 2(77). С. 12–25. DOI: 10.52897/2411-4588-2024-2-12-25).

*1. Содержание и структура* Стратегии пространственного развития в современной конфигурации управления, в котором доминируют национальные цели и проекты, должна определяться видением её места и роли как стратегического документа федерального уровня, необходимого для координации развития страны и актуализации целей и задач пространственного развития с учетом новых геополитических реалий.

Несмотря на среднесрочный характер проектируемой СПР на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, но, принимая во внимание долгосрочность геополитических трендов и, учитывая положения стратегий национальной и экономической безопасности РФ, ***в концептуальную основу будущего документа следует заложить видение долгосрочных результатов коренной реконфигурации политики пространственного развития.***

Неотвратимость реструктуризации политики пространственного развития обусловлена как изменением вектора внешнеэкономического сотрудничества страны в сторону южных и восточных соседей, так и актуальностью задач импортозамещения и реиндустриализации, развития обрабатывающих производств в восточной части страны. С учетом этих обстоятельств политика пространственного развития требует ревизии основополагающих принципов и

подходов в определении целей и задач политики пространственного развития, механизмов их реализации, определения пространственных и отраслевых приоритетов развития национального социально-экономического пространства. Политика пространственного выравнивания должна быть заменена на политику пространственного развития с соответствующим пересмотром принципов межбюджетных отношений - от политики пространственного выравнивания к формированию у регионов источников развития и создания центров экономического роста в рамках выстраивания сети межрегиональной кооперации.

В качестве цели разработки СПР следует определить формирование **четкой позиции государства в отношении пространственных пропорций развития и проработанности этой позиции со стороны научного сообщества в сотрудничестве с регионами**. И в этом смысле нужна отправка к целям. При отсутствии основополагающего стратегического документа – стратегии социально-экономического развития РФ, которая определила бы отраслевые и пространственные приоритеты и социально-экономические доминанты, следовало бы разработать её концепцию на основе действующих документов по безопасности Российской Федерации (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г), которые включают в себя целый ряд положений, касающихся тенденций пространственного развития страны и ее регионов. Такая работа позволила бы к новому периоду актуализации СПР (на период до 2036 г.) восполнить отсутствующую стратегию СЭР РФ и обеспечить преемственность документов стратегического планирования согласно 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Среди наиболее актуальных вопросов **научно-методологического обеспечения проекта СПР** следует обозначить и решить следующие:

- дальнейшая проработка понятийного аппарата в отдельном разделе стратегии;

- вопрос определения специализации регионов следует заменить задачей определения направлений эффективного межрегионального взаимодействия. В этой связи требуется переход к выявлению пространственной картины связей кооперирования (формирование пространственно-распределенных цепочек создания ценности) и устойчивому развитию, выявление условий, гарантирующих данные взаимодействия, позволяющих извлекать потенциал региональной специализации и межрегиональной кооперации и мер по обеспечению этих условий. Аспект потенциала межрегионального взаимодействия целесообразно увязать с темой транспортных мегапроектов;

- обозначить и интерпретировать в СПР принципы баланса пространственных изменений в экономике, например: между «мегаполисно-агломерационной» и «пространственно-равномерной» моделями развития, между акцентом на формировании и поддержке новых «точек роста» и мерами по развитию всего национального экономического пространства и обеспечением

благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата во всех регионах, определить основы обеспечения сбалансированности национального и регионального экономического пространства по линии «город - село»;

- в целях адресности и эффективности мероприятий государственной политики в отношении пространственного развития тема макрорегионов в СПР должна носить целевой характер. Формирование т.н. макрорегионов должно преследовать целевые намерения государства в отношении отраслевой структуры экономики, обеспечения геостратегической безопасности, развития национальной и региональных систем расселения. В этом аспекте очень хорош отечественный опыт реализации экономического районирования по целевому принципу. Определение национальных отраслевых и пространственных детерминант как позиции государства по приоритетам пространственного развития снизит уровень неопределенности для принятия экономических решений, позволит выстраивать долгосрочные инвестиционные стратегии. В целях мониторинга реализации СПР, выделенные макрорегионы (экономические районы) наряду с субъектами РФ должны дополнить ряд единиц статистического наблюдения;

- использование каркасного подхода в вопросе увязки положений СПР со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 28.02.2024 г. №145). Восстановление научно-промышленного каркаса экономического пространства страны. Информационно-коммуникационная связность территорий и сбалансированный научно-промышленный каркас, который ранее был обеспечен наличием развитых территориально-производственных комплексов в новой экономической и технологической реальности требует восстановления, но уже на принципах государственно-частного партнерства.

***Один из векторов актуализации СПР – усиление ее институциональной компоненты.*** Необходимо акцентировать внимание на тех направлениях развития институтов российского федерализма и местного самоуправления, которые были бы адекватны задачам позитивных изменений в пространственной структуре российской экономики.

***В развитие системы стратегического планирования*** в Российской Федерации и дальнейшей актуализации ФЗ-172 Стратегия пространственного развития должна стать основой для разработки Генеральной схемы размещения производительных сил с перечнем ключевых крупных проектов в сфере инфраструктурного и промышленного развития.

**Кадровое и экспертное обеспечение пространственного развития.** Долгое отсутствие запроса со стороны государства на формирование и реализацию политики пространственного развития значительно разрушило отечественные институты научного обеспечения и проектного сопровождения стратегических документов. Поэтому не случайно, что большинство респондентов, отмечая актуальность геостратегических реалий, предлагают рассмотреть создание современного аналога Госплана. Следует также вспомнить,

что его деятельность в качестве экспертов поддерживали НИИ (ЦЭНИИ при Госплане) и проектные институты. Восстановление системы научного и проектного обеспечения пространственного развития невозможно в отсутствие экспертов, то есть круга профессионально состоятельных специалистов и структур, объединяющих обучение, исследование и проектирование.

## ***2. Влияние института местного самоуправления на пространственное развитие регионов и страны в целом.***

Пространственный фактор приобретает возрастающее значение в развитии муниципальных образований на современном этапе развития экономики России. Процессы сжатия экономического пространства, нарастания дисбалансов, связанных с концентрацией населения и экономической деятельностью в крупных и крупнейших агломерациях с ограниченным развитием муниципальных образований, находящихся за их пределами, формируют новый контекст функционирования и развития муниципальных экономик страны.

В рамках формирования пространственного каркаса Стратегия пространственного развития страны определяет в качестве узлов и полюсов опережающего развития, агломерации страны и муниципальные образования, играющие ключевую роль в обеспечении формирования пространственного каркаса страны.

Муниципальные образования страны в настоящее время находятся в режиме ожидания реформы местного самоуправления в контексте проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Основная концепция законопроекта говорит о том, что функция местного самоуправления состоит в обеспечении комфортной жизни людей в благоустроенных населенных пунктах, повышении качества жизни и решении вопросов местного значения. Авторы законопроекта исходили из концептуального посыла, что, наделяя муниципальные образования определённым объемом полномочий, власти должны одновременно наделять их возможными и достаточными источниками финансирования, в т.ч. налоговыми поступлениями. Однако, необходимо констатировать, что целый ряд положений и статей законопроекта требуют не столько существенной доработки, но и значительного пересмотра.

И здесь, на наш взгляд, целесообразны предложения ряда экспертов дать возможность субъектам РФ выбирать необходимое количество уровней муниципального управления для обеспечения качественной жизни населения в городах и сельских территориях, а также возможно перенести срок рассмотрения данного законопроекта в случае, если времени для принятия решения недостаточно.

Многолетняя практика реализации действующего федерального закона о местном самоуправлении продемонстрировала значительное количество проблем в сфере нормативно-правового, финансового и организационного обеспечения

деятельности муниципальных образований, о чем подробно изложено в работах<sup>1</sup>.

Ключевыми из этих проблем можно отметить финансовую несостоятельность большинства муниципальных образований, в силу невысокой собираемости местных налогов – налога на имущество физических лиц и земельного налога.

Препятствия в реализации вопросов местного значения и компетенций местного самоуправления, нарастающие противоречия в реализации конституционных прав муниципальных образований послужили стимулом реформирования муниципального управления в России, в результате чего было проведено фактическое укрепление территориальных основ местного самоуправления.

Одним из результатов реформ последних лет стало введение для крупных городов с внутрирайонным делением возможности формировать внутригородские муниципальные образования и к 2018 г. были созданы внутригородские муниципалитеты в трех городах – Челябинск, Самара, Махачкала.

За последние годы существенно сокращено количество муниципальных образований в стране в силу их укрупнения. При этом необходимо отметить, что муниципалитеты одного и того же типа, по численности населения могут различаться в десятки раз.

Идущие активно процессы преобразования муниципальных образований требуют пристального внимания и своевременного реагирования на управленческие вызовы. По официальным данным Росстата по состоянию на 01.01.2021 года в России насчитывалось 20303 муниципальных образования, из которых муниципальных районов – 1606 ед., муниципальных округов – 100 ед., городских округов – 630 ед., городских поселений – 1346 ед., сельских поселений – 16332 ед. (рис. 1).

---

<sup>1</sup> Свириденко М.В. К вопросу о совершенствовании системы разграничения полномочий между уровнями федерального, регионального и муниципального управления. // Экономика и предпринимательство. 2019. № 3 (104). с. 421-424.; Свириденко М.В. Проблемы совершенствования полномочий и предметов ведения местного самоуправления в современных условиях // В сборнике: Региональная экономика и развитие территорий Сборник научных статей. Под редакцией Л.П. Совершаевой. Санкт-Петербург, 2018. С. 216-222.



По состоянию на 01.01.2021 г.



По состоянию на 01.01.2022 г.

Рисунок 1. Динамика распределения муниципальных образований Российской Федерации по видам на 01.01.2021 г. и 01.01.2022 г., ед.

Источник: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2021 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2022 – 75 с.

Однако, уже по состоянию на 01.01.2022 г. (то есть всего за один календарный год) ситуация существенно изменилась. Всего муниципальных образований насчитывалось уже 19 675 единиц (сокращение на 628 единиц), при этом внутри структуры муниципальных образований произошли значительные изменения<sup>2</sup> (рис. 2).

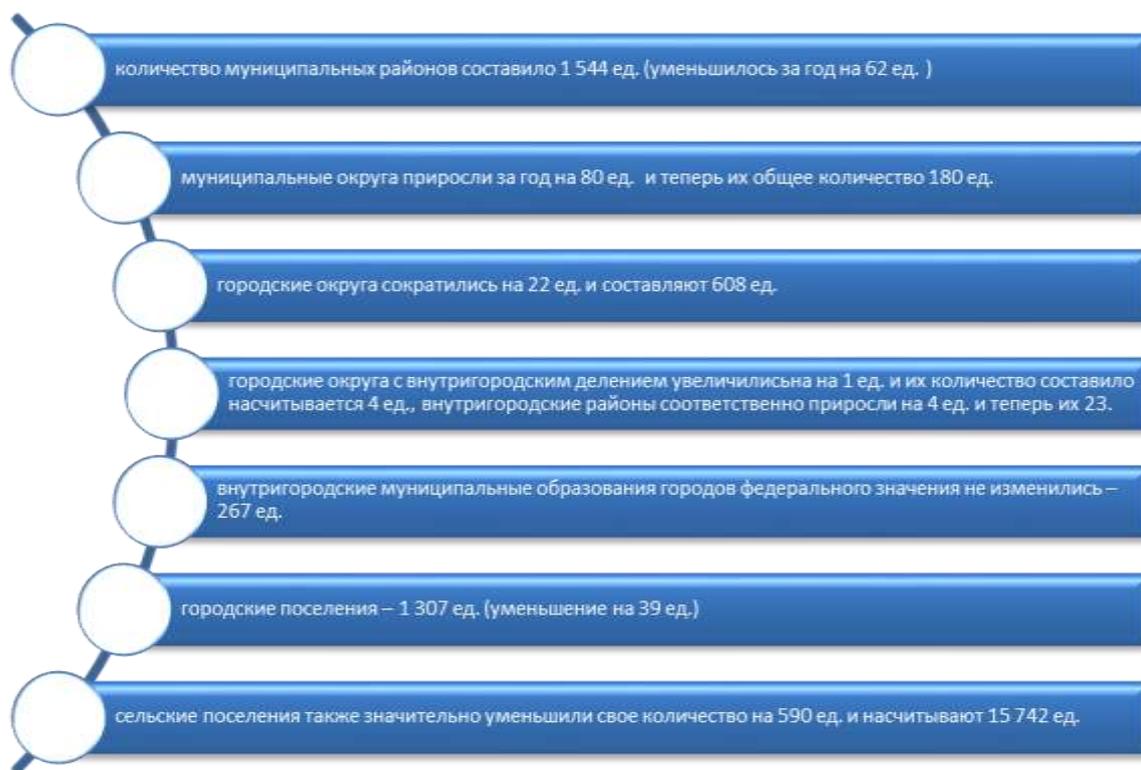


Рис. 2. Тенденции преобразования муниципальных образований и изменения административно-территориального деления на муниципальном уровне управления

Тенденция столь активного формирования муниципальных округов (прирост составил 80% за год) на базе муниципальных районов стал ответом на запросы органов региональной власти в повышении управляемости территорий и их участия в процессе принятия управленческих решений. В то же время, существуют определенные риски, которые могут стать определяющими при проведении преобразований муниципальных образований:

- фактическое сокращение объема представительства граждан в представительных органах местного самоуправления;
- увеличение нагрузки на управленческий персонал органов местного самоуправления;
- усложнение процедур получения муниципальных услуг;
- понижение уровня учета состояния территории при принятии управленческих решений;

<sup>2</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2021 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2022 – 75 с. Режим доступа: // <https://окмо.пф/issues>

- потеря обратной связи с местными жителями.

Важно отметить, что данная проблема наиболее актуальна для небольших сельских поселений, жители которых до преобразования имели прямой (непосредственный) доступ к органам местного самоуправления, либо напрямую осуществляли местное управление (например, на сходах). В результате преобразований может сложиться ситуация, когда фактически наделенные полномочиями должностные лица, принимающие решения, будут отдалены от жителей, а сфера их условной «подведомственности» будет включать малые сельские поселения по остаточному принципу.

Обсуждаемый в настоящее время законопроект закрепляет уже рассмотренные тенденции преобразования муниципальных образований и далее существенно меняет всю систему организации местного самоуправления в России, ликвидируя городские и сельские поселения и вводя одноуровневую систему организации местного самоуправления, при этом не гарантируя достаточную финансово-экономическую базу образуемых городских или муниципальных округов<sup>3</sup>.

Одновременно с ликвидацией местного самоуправления на уровне небольших городских поселков и сельских населенных пунктов законопроект предусматривает радикальное смещение центра принятия решений и реального осуществления полномочий в сторону исполнительных органов государственной власти.

Фактически рассматриваемый законопроект допускает 3 вида муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения. Муниципальное образование города федерального значения - институт малозначимый для социально-экономического развития, лишенный значимого числа полномочий и бюджетных ресурсов.

Поэтому в рамках реформы местного самоуправления значимыми остаются всего два вида муниципальных образований - городские и муниципальные округа. Отмечая тот факт, что разница между ними только в системе расселения населения (город или город и сельские населенные пункты) и инфраструктурном обеспечении, можно сделать вывод, что в случае принятия законопроекта при огромном многообразии и дифференциации социально-экономических условий развития регионов и муниципалитетов страна будет иметь одноуровневую систему местного самоуправления и управлять округами как единственным видом муниципальных образований.

По сути, для субъектов Федерации полностью исчезает возможность за счет маневрирования используемыми видами муниципальной организации регулировать пространственную структуру региона и его экономики<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»// <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

<sup>4</sup> Бухвальд Е.М. Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 4. С. 125–135. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7

Еще один аспект значимого влияния институтов местного самоуправления на пространственное развитие регионов и страны в целом – их позиционирование в процессах агломерирования. При различных количественных и качественных признаках агломерационных образований, таковые в институциональном плане всегда представляют собой совокупность муниципальных образований. Только их активная, заинтересованная позиция в итоге и может реализовать позитивный смысл агломерационных процессов.

Развитие городских агломераций постепенно начинает диктовать определённые требования к системе государственного и тем более муниципального управления, формировать критерии систем расселения населения в долгосрочной перспективе.

В последнее время все более выявляется то, что действующая в Российской Федерации система институтов местного самоуправления трудно адаптируема ко всему многообразию условий территориальной организации расселения и производства, включая проблемы управления такими крупными социально-экономическими территориальными образованиями, как агломерации. Соответственно, не сложились условия и институциональные формы, обеспечивающие базовые управленческие процессы в агломерациях, в т.ч. на принципах стратегирования.

Ключевые агломерационные процессы идут в двух субъектах Российской Федерации – Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Рассматриваемые регионы в период последних десяти лет активно развивают межрегиональное сотрудничество в части скоординированного пространственного развития агломерационных территорий двух субъектов РФ. Имеются некоторые синергетические эффекты от координации в сфере транспортного и инженерного планирования для синхронизации развития территорий.

Основу таких эффектов заложил в значительной степени сформированный совместный документ двух субъектов РФ – «Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года», в рамках которого предусматривается развитие части территорий Ленинградской области, входящей в состав Санкт-Петербургской агломерации (зону взаимного влияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области)<sup>5</sup>.

Пространственная организация деятельности регионов в сфере жилищного строительства, строительства объектов сферы обслуживания, производственных площадок, транспортной инфраструктуры, объектов рекреации и др. складывается таким образом, что управление ею только в административных границах представляется нерациональным и неэффективным. При этом интеграционный подход в моделировании инвестиционных процессов в агломерационной зоне Ленинградской области позволил бы избежать новых инфраструктурных и

---

<sup>5</sup> Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года // [http://lenobl.ru/grad\\_work](http://lenobl.ru/grad_work) (дата обращения 15.12.2021).

бюджетных проблем, которые могут вызвать ухудшения качества жизни на территории Санкт-Петербургской агломерации в целом.

Таким образом, обеспечение большего качества и интенсивности инвестиционного процесса на агломерационной территории – одна из приоритетных задач сотрудничества двух регионов.

В целях обеспечения проведения согласованной политики в рамках развития Санкт-Петербургской агломерации можно рекомендовать определенные институциональные взаимодействия органов управления двух субъектов РФ:

- Создание программного документа (с примерным названием - Стратегия агломерационной территории Ленинградской области и Санкт-Петербурга), который должен быть согласован Координационным советом Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере социально-экономического развития<sup>6</sup>, увязанного со «Стратегией социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2030 года» и «Стратегией Санкт-Петербурга на период до 2030 года». Главными задачами разработки такого документа могут быть:

- 1) обоснование необходимости совместной политики и необходимости тесной координации в конкуренции регионов и агломераций Российской Федерации за привлечение инвестиционных ресурсов;

- 2) определение приоритетных совместных направлений привлечения инвестиций, где сотрудничество двух субъектов РФ дает общий синергетический эффект;

- 3) определение механизмов реализации совместных направлений развития и привлечения инвестиций, согласованных с имеющимися региональными инструментами поддержки;

- 4) определение контуров ключевых совместных инвестиционных проектов.

- Подготовка совместных проектов и проектной документации по развитию ключевых территорий.

- Дальнейшая разработка механизмов государственно-частного партнерства, установления кооперации между девелоперами, привлечение ресурсов федеральных институтов для инициирования крупных инвестиционных проектов.

Реализация подобных документов и синхронизация процесса пространственного развития агломераций упирается в вопрос управления развитием агломерации. Понятно, что в рамках Санкт-Петербургской агломерации процесс чрезвычайно сложен, так как в отличие от других агломераций, которые состоят из муниципалитетов, данная агломерация включает город со статусом субъекта РФ и муниципальные образования, которые дислоцируются на территории другого субъекта РФ.

Как справедливо отмечают эксперты, формы управления развитием агломерацией в нашей стране еще не сложились, и многие исследователи и

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2011 № 241 «О Координационном совете по развитию транспортной системы г. Санкт-Петербург и Ленинградской области»// <https://mintrans.gov.ru/ministry> (дата обращения: 08.04.2021).

регионалисты находятся в поиске эффективных решений<sup>7</sup>. По нашему мнению, организация управления агломерацией состоит «в мягкой интеграции, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся регионов, муниципальных образований и опирающейся на организацию договорного сотрудничества между ними»<sup>8</sup>.

Для решения поставленных задач в части проведения совместной политики предлагается рассмотреть целесообразность перехода к проектному подходу в части развития конкретных территориальных зон. При этом речь должна идти в рамках проектного подхода только о таких агломерационных проектах, которые могут быть решены эффективно только в условиях взаимодействия и сотрудничества (потребность в эффективном решении).

Авторы работы определяют<sup>9</sup> агломерационный проект (проект в рамках агломерации) как взаимосвязанный комплекс мер и мероприятий, направленных на достижение заранее определенной участниками агломерации цели (решение заранее определенных ими задач), ограниченный во временном промежутке.

Совместные агломерационные проекты в сфере создания современных мест приложения труда предполагают разработку единого пространственного решения и инвестиционной концепции развития территории, создание двумя субъектами РФ единообразного механизма налоговой поддержки инвесторов на территории и налогового стимулирования для скорейшего комплексного развития территории существующими частными собственниками в рамках своих земельных участков, совместное маркетинговое продвижение проекта, создание и обеспечение работы единой структуры по координации и управлению развитием территорий, скоординированное решение вопросов по обеспечению территории необходимой инженерной и транспортной инфраструктурой.

Также можно предложить разработку более комплексного инструмента, нежели агломерационный проект. Это относительно новый инструмент пространственного развития – мастер-планы территорий. В настоящее время мастер-планы развития территорий в основном разрабатываются для городских агломераций и городов Дальнего Востока во многом по инициативе федеральных структур.

В настоящее время разработано более 40 мастер-планов и документов стратегического развития российских городов и агломераций, и большинство из

---

<sup>7</sup> Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. <https://DOI: 10.14530/reg.2018.1.19>; Свириденко М.В. Перспективные подцентры развития Санкт-Петербургской агломерации: тенденции и возможности пространственной трансформации. Экономика и управление. 2021. Т 27. № 2. С.74-83. <https://doi.org/10.35854/1998-1627-2021-2-74-83>; Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А. В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования// Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 4. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2018.405>.

<sup>8</sup> Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. <https://DOI: 10.14530/reg.2018.1.19>

<sup>9</sup> Маркварт Э., Петухов Р.В. Организационно-правовые модели управления агломерацией// Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 3. С.12-27.

них предназначены для городов и агломераций Дальнего Востока. Необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности разработки подобного рода детальных документов для определённых агломерационных территорий СПб агломерации – муниципальных образований ЛО.

Поскольку законодательно данный документ никак не определен, целесообразно сформулировать некоторое общее определение понятия мастер-плана. Складывается понимание мастер-планов как **неких стратегий пространственного развития, содержащих выраженную градостроительную компоненту, разрабатываемую публичной властью при участии представителей различных групп интересов.**

К основным преимуществам можно отнести:

- Возможность планирования изменений и увязывания их между собой, в том числе транспортную и социальную инфраструктуры, развитие экономики и благоустройство городов, регионов и муниципальных образований в целом;
- Снижение рисков рассогласованности действий различных ведомств и уровней управления, что позволяет сохранять специфичные особенности облика городов и МО, интегрировать новые объекты в существующую инфраструктуру.

Предполагается, что мастер-план может стать эффективным инструментом управления агломерациями, т.к. это повышает предсказуемость пространственного и стратегического развития территорий. Мастер-план аккумулирует информацию об инвестиционных проектах территории и вектора развития отдельных территорий, учитывая при этом мнения жителей и других заинтересованных сторон, что минимизирует риски конфликтов или невостребованности планируемых к реализации проектов.

## **II. Научно-технологический потенциал территорий как фактор пространственного развития Российской Федерации**

1. В ИПРЭ РАН разработаны концептуальные и методологические подходы к формированию концепции научно-технологического развития регионов. Эти подходы прошли апробацию при разработке Концепции научно-технологического развития Санкт-Петербурга до 2030 года (2021) и ее доработке в 2024 году с учетом современных вызовов и требований новых нормативных документов.

Основа методологии определяется необходимостью перехода к инновационно-ориентированному экономическому росту на основе усиления роли технологий как фактора повышения эффективности и конкурентоспособности экономики и социальной сферы. В качестве приоритетного направления рассматривается решение технологических задач, в том числе, формирование технологического лидерства, технологическое обеспечение устойчивого функционирования и развития производственных систем и ряд других.

Поскольку социально-экономическое развитие регионов в значительной степени определяется инновациями, выявление источников инновационного роста играет важную роль при долгосрочном планировании. Инновационная динамика

зависит от накопленного потенциала, к которому специалисты относят производственные мощности, уровень образования и цифровые навыки, доступ к широкополосному интернету. Несомненно, накопленные возможности играют важную роль, но не менее значимым является выявление факторов, которые способствуют формированию потенциала в будущем.

Методология разработки концептуальных основ научно-технологического развития регионов может быть адаптирована и применена к решению задач поиска точек роста научно-технического потенциала для других территорий, в том числе с низким уровнем потенциала.

2. Разработаны теоретико-методологические основы формирования наукоемкой экономики региона.

Сформулированы основные положения наукоемкой экономики региона, которая напрямую связана с интенсификацией научно-технологической деятельности.

Важной составляющей наукоемкой экономики является всесторонний учет роли интеллектуального капитала. Современная экономическая наука уделяет пристальное внимание определению роли интеллектуального капитала и его составных элементов в отдельности в обеспечении эффективного функционирования экономических систем, а также их интенсивном развитии. В контексте инноваций, как составляющей экономического роста, интеллектуальный капитал является одной из ключевых движущих сил формирования и внедрения изменений.

На основании исследования влияния интеллектуального капитала (в части человеческого капитала) на результирующие показатели деятельности инновационных регионов, было обосновано, что человеческий капитал обладает свойствами генерации потенциала в социально-экономическом контексте.

Нужно отметить, что реализация человеческого потенциала, также как и инновационных возможностей, имеет отложенный эффект. Поэтому корреляция с результирующими показателями экономической деятельности может быть достоверно оценена только в долгосрочной перспективе.

Определена наукоемкость экономики регионов СЗФО как отношение инвестиций в технологические инновации к валовому региональному продукту. Впервые получены обобщающие оценки масштаба использования инноваций в экономике регионов, достигнутого в регионах уровня наукоемкости экономики.

В рамках исследования наукоемкой экономики региона дополнительно к региональным показателям наукоемкости обоснована целесообразность включения показателей наукоемкости производства предприятий, размещенных на территории региона, в систему регулирования инновационной деятельности в регионе. Оценка наукоемкости производства предприятий позволят конкретизировать первоочередные меры поддержки инновационной деятельности в регионе. При

этом наукоёмкость рассматривается как обобщенная характеристика оценки вклада науки в развитие производства и получение добавленной стоимости.

В целом, результаты исследования могут быть использованы при формировании научно-технологической и инновационной политики, государственных программ, распределения инвестиций.

### **III. Предложения по реализации государственной политики пространственного и регионального развития в целях обеспечения национальной безопасности России**

Предложен авторский подход и разработан инструментарий анализа последствий шоковых ситуаций для региональных социально-экономических систем. На основе этого подхода была проведена классификация природы образования экономического шока, дана характеристика сценариев после его наступления, обозначено различие между научными понятиями «шок» и «кризис». Кроме того, выполнен анализ подходов к шокоустойчивости социально-экономической системы.

Авторские разработки были апробированы на примере влияния пандемии Ковид 19. В рамках исследования с применением метода главных компонент и языка программирования R был завершен анализ совокупности региональных социально-экономических показателей, отражающих влияние экономического шока от пандемии COVID-19, выявлены три кластера, отражающие степень урона от пандемического шока для российских регионов, охарактеризован ряд причин, обуславливающих нахождение региона в кластере.

### **IV. Предложения по координации работы региональных органов РАН**

Для успешной реализации государственной политики пространственного и регионального развития считаем целесообразным поддержать опыт регионов по созданию целевых комиссий, секций и комитетов для разработки региональных стратегий и проектов решения важнейших конкретных проблем регионального развития с привлечением научных учреждений соответствующего профиля.

Эффективность такого подхода подтверждена практикой участия ИПРЭ РАН в деятельности Межведомственного Северо-Западного координационного совета РАН по фундаментальным и прикладным исследованиям, Северо-Западной секции содействия развитию экономической науки РАН при разработке «Основ социально-экономического развития Северо-Запада России на долгосрочный период (до 2015 года)», Комплексной научно-технической программы Северо-Западного федерального округа до 2030 года, Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года и на период до 2035 года.

Подобные формы активного привлечения научного потенциала регионов к разработке наиболее актуальных проблем регионального развития на современной основе, в том числе с применением цифровых технологий и суперкомпьютерного моделирования, будут способствовать их эффективному решению.