

Крюков Валерий Анатольевич, академик РАН
Директор ФГБУН «Институт экономики и организации промышленного производств
Сибирского Отделения РАН» (ИЭОПП СО РАН), г. Новосибирск
Клисторин В.И., д.э.н.; Коломак Е.А., д.э.н.; Мельникова Л.В., к.э.н.
(ИЭОПП СО РАН)

О ключевых проблемах пространственного развития Российской Федерации и роли и месте научно- экспертного сообщества в разработке подходов по их преодолению

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

Парламентские слушания на тему:

"О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года«

г. Москва

8 декабря 2023 года

Основное содержание

- 1. Пространственное развития в пакете документов по стратегическому развитию
- 2. Основные проблемы пространственного развития России – необходима корректировка
- 3. Принципиальные подходы к разработке и реализации вопросов пространственного развития

Пространственное развитие в пакете документов по стратегическому развитию – необходимы уточнения и корректировки

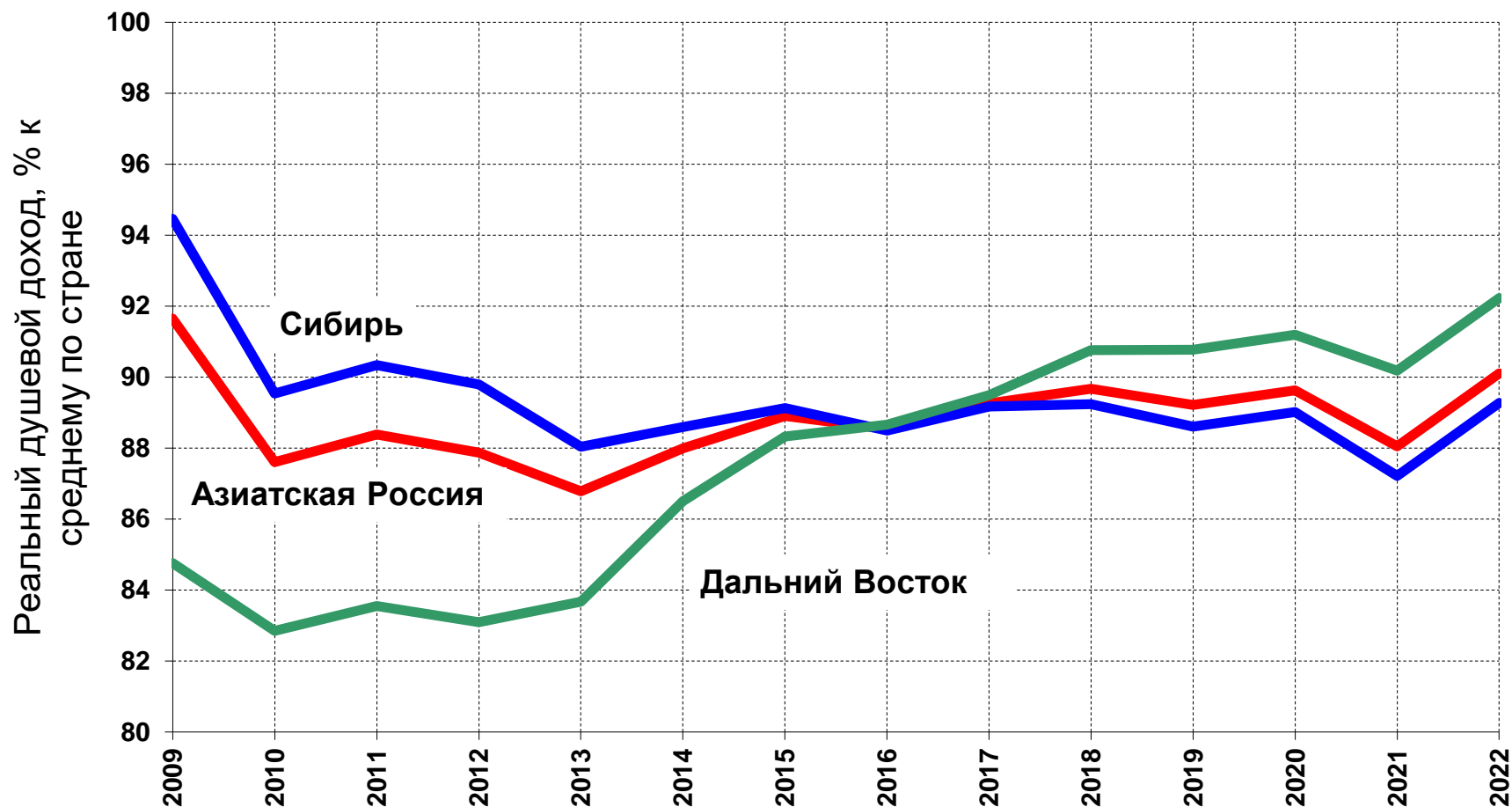
- Согласно ФЗ №174 «О стратегическом планировании в РФ», Стратегия пространственного развития (далее СПР) разрабатывается «в соответствии с основами госполитики регионального развития» (Ст.20, п.1). Поэтому **следует говорить о промежуточных результатах реализации Стратегии пространственного развития**, а не указа, задающего принципы региональной политики.
- Статья 20 ФЗ-174 - Стратегия пространственного развития разрабатывается « в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии национальной безопасности РФ». Однако стратегия социально-экономического развития РФ в системе стратегического планирования в настоящее время отсутствует.
- Согласно Указу Президента РФ № 633 от 8.11.2021 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», архитектура системы стратегического планирования заметно изменилась. **Из числа документов стратегического планирования федерального уровня исчезла Стратегия социально-экономического развития РФ**, а вместо нее появились необозначенные «документы стратегического планирования социально-экономического развития, определяющие национальные цели развития, долгосрочную систему приоритетов и задачи государственного управления, ... утверждаемые Президентом и Правительством».
- **Усилилась роль нижнего, 4-го уровня - документов планирования и программирования** («Единый план по достижению национальных целей и национальных проектов»). В то же время указы Президента, определяющие национальные цели, формально остаются за рамками системы стратегического планирования.

Острота нерешенных проблем сохраняется.

СПР обозначила проблемы, но не способствовала их решению:

- **высокое межрегиональное неравенство** по ключевым социально-экономическим показателям развития;
- **стягивание ресурсов и факторов роста** в немногие центры экономической активности, приводящее к деградации системы расселения;
- **фрагментарность и несогласованность развития транспортной инфраструктуры**, создающая проблему транспортной дискриминации, препятствующая мобильности населения и интеграции рынков;
- **значительные внутрирегиональные различия в уровне жизни населения** между крупными и малыми городами, между городом и селом;
- **слабое межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие** в реализации крупных инфраструктурных и производственных проектов.

Реальные душевые доходы населения в Азиатской части РФ



Реальные душевые доходы: номинальные доходы, скорректированные на уровни потребительских цен в регионах (индексы стоимости жизни, публикуемые Росстатом с 2009 г.).

Сибирь: Сибирский ФО + Тюменская обл., Дальний Восток: Дальневосточный ФО

Управление реализацией + механизмы важны, как никогда:

Отсутствует проработанная система управления реализацией СПР, не зафиксированы органы, наделенные полномочиями и ответственностью для достижения целей, мероприятия и ресурсы, необходимых для ее реализации; не определены необходимые институциональные преобразования, конкретные меры налоговой и инвестиционной политики, обеспечивающие мобилизацию ресурсов для решения задач пространственного развития, правильно ориентирующие государственные органы, крупные корпорации, средний и малый бизнес.

Имеют место неадекватные условиям России подходы. Так, в числе приоритетов выдвигалась поддержка роста городских агломераций; аргументом было утверждение о более высокой производительности труда в крупнейших городах; необходимость поддержки крупных городов вызывает сомнение; в данном случае вмешательство государства представляется избыточным.

Учитывать современные тенденции

Типология перспективных специализаций территорий является слишком общей, не учитывающей реальное разнообразие и множественность характеристик российских регионов, что приводит к примитивизации реального экономического пространства; применяемая типология основана на исторически сложившейся условной и узкой «специализации» территорий, она не раскрывает потенциала регионов, направлений их будущего развития.

Необходимы новые модели развития, отвечающие современным вызовам и угрозам, новые модели регионального и муниципального управления, новые формы и механизмы взаимодействия центра и регионов, власти, бизнеса и населения, государственно-частного партнерства, предусматривать новые модели недропользования и сочетания сырьевого и инновационного путей развития; основная направленность - активизация научно-технического, образовательного и инновационного потенциала страны и регионов

Нет поляризованному развитию!!!

В числе принципиальных положений обновленной СПР не может не быть **отказ от поляризованного развития**, которое является следствием ориентации на модель рыночной организации пространства.

Большая территория России — это не проблема, а преимущество, источник разнообразия и возможности манёвров.

Концентрации экономической деятельности и точек роста в ограниченном числе городских агломераций, означает сжатие пространства человеческой деятельности, при таком подходе территория Российской Федерации, действительно, становится бременем, а не фактором развития; необходимо **определить источники роста средних и малых городов, сельских поселений**, возможности сохранения и приращения человеческого капитала в них, поддержания разнообразия образов жизни населения.

Новые вызовы, какие они?

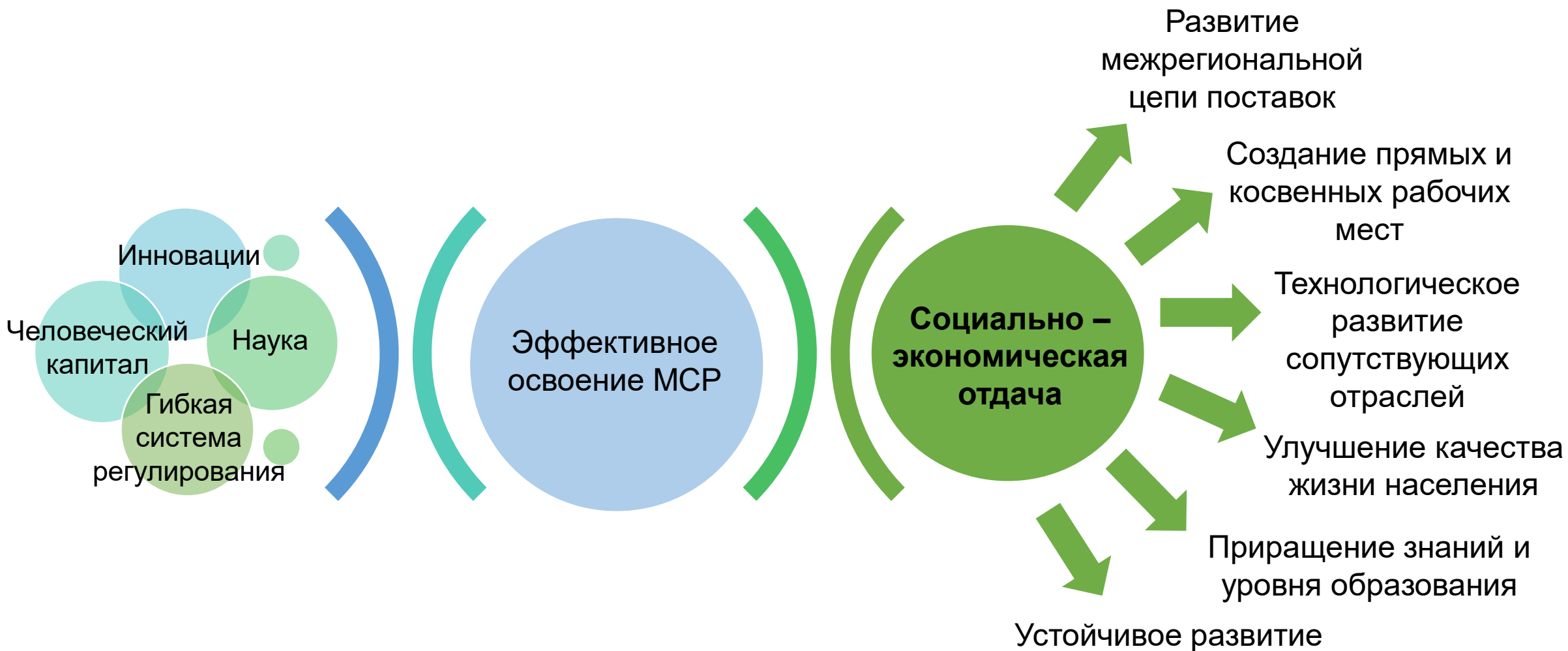
- центростремительный вектор развития;
- гипертрофированное усиление экономической и политической значимости столичных городов;
- неприемлемые межрегиональные различия;
- геополитическая значимость развития приграничных и восточных территорий;
- слабая инфраструктурная обустроенность российского пространства;
- слабая «включенность» пространственного аспекта в российское законодательство;
- необходимость децентрализации управления пространственным развитием на основе принципов федерализма.

Связанность и взаимодействие – веление времени

- **ориентация на повышение степени интегрированности, связности и сбалансированности** пространства Российской Федерации на основе интенсификации межрегиональных связей и снижения межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, на повышение конкурентоспособности российских регионов за счет их инновационной модернизации;
- институциональные преобразования и механизмы **управления развитием стратегически важных территорий России, к которым, прежде всего, относятся Сибирь, Дальний Восток и Арктическая зона**; освоение источников минерально-сырьевых ресурсов восточных территорий должно опираться, во-первых, на современную отечественную технику, технологии и услуги наукоемкого характера и, во-вторых, на получение и реализацию продуктов с повышенной пропорцией добавленной стоимости при постоянном развитии переработки внутри страны; ключевое значение имеет координация развития «опорных зон» с территориями - центрами производства оборудования и получения высокоэффективных продуктов.

От локальных «кластеров» к пространственно-распределенным цепочкам создания ценности

- необходим переход от локализованных центров добычи минерально-сырьевых ресурсов к пространственно-распределенным цепочкам создания стоимости и получения социально-экономических эффектов;**
- место и роль «опорных зон» - только в рамках и во взаимосвязи с развитием территорий, где размещаются производители оборудования и поставщики производственных услуг наукоемкого характера, а также территорий, обеспечивающих переработку и получение продукции с повышенной добавленной стоимостью.**



Социальная ценность – совокупность всех эффектов от реализации импульсных проектов к различным секторам экономики

В основе успеха – сотрудничество и взаимодействие всех уровней

- раскрытие потенциала территорий возможно только на основе глубокого изучения её специфики, конкурентных преимуществ и ограничений;
- в основе политики, ориентированной на извлечение выгод пространственного маневра и разнообразия, современная отечественная экономическая модель федеративных отношений;
- региональный и муниципальный уровни управления – участники процесса разработки моделей и инструментов развития городов и районов, имеющие полномочия и финансовые ресурсы достаточные для управления и стимулирования экономической активности;
- решение задач пространственного развития Российской Федерации непосредственно связано с совершенствованием федеративных отношений как по вертикали, так и по горизонтали.

«Решающее правило» преодоления пространственного дисбаланса на Востоке страны

- в основе подхода ИЭОПП к решению проблем социально-экономического развития Азиатской России лежит отстаивание и продвижение идеи решения проблем пространственного развития на основе политики связности и синергии взаимодействия различных территорий страны;
- решение основных проблем экономического развития территорий Востока России **невозможно вне учета особенностей ведения хозяйственной деятельности, сложившихся в предыдущие годы.**

Стратегический характер документов = лаконичность + нацеленность долгосрочное развитие

- основная цель документов в области пространственного развития – содействие обеспечению долгосрочного устойчивого социально-экономического развития;
- задачи – принципиальные вопросы, имеющие всеобщий характер, а не отдельные частные проекты и «программные мероприятия»;
- неременное участие экспертного сообщества, специалистов хорошо знакомых как с теоретическими, так и прикладными подходами решения социально-экономических проблем регионов (понимание и знание региональных социально-экономических проблем требует немалого времени);
- своевременное уточнение и корректировка нормативно-правовых актов, вплоть до отмены тех из них, которые утратили актуальность в связи с изменившимися условиями.

Уроки истории.

Комбинаты ... распались на сферы ведомственного влияния

- в процессе реализации идеи комбинирования разных отраслей и сфер деятельности не удалось найти приемлемый подход к поиску и реализации компромиссных решений, затрагивающих разные ведомства. Безусловно возобладал ведомственный принцип управления социально-экономическими процессами;
- попытка преодоления возникших проблем была предпринята в 1958-1962 гг. в рамках создания совнархозов; опыт был в целом безуспешным;
- проблема горизонтальной координации и взаимодействия разных отраслей и сфер хозяйственной деятельности в СССР так и не была решена; не решена она удовлетворительным образом и в современной России.

Опыт Китая – в основе успешности активная роль регионального уровня

«С. 147...В отличие от Советского Союза, в котором сильная система министерств устанавливала планы предприятий в обход местных властей напрямую, система Мао децентрализовала экономические и административные полномочия, распределив их между органами власти»



Что делать? Пять необходимых шагов

1. Определение и реализация процедур регулирования (индикативного планирования) создания и реализации цепочек создания стоимости (социальной ценности)
2. Определение состава и этапности воссоздания в экономике ключевых (импульсных) цепочек создания стоимости (социальной ценности):
а) внутрирегиональных; б) межрегиональных
3. Формирование системы органов регулирования и реализации комплексных проектов на основе цепочек создания стоимости (социальной ценности)
4. Формирование современной информационной инфраструктуры реализацией предлагаемых проектов
5. Подготовка кадров, обладающих необходимыми компетенциями и навыками