

[00:03:09] [Начало записи]

Александр Швецов: Добрый день, коллеги! Предложение есть одно – давайте начнем работать, времени у нас не очень много. Не все записавшиеся докладчики, зарегистрировавшиеся, пока пришли, может, они еще подтянутся, но, тем не менее. Хорошее следствие низкой дисциплины одно – выступающие получили дополнительные бонусы по времени. Если раньше мы с трудом выходили на 7 минут, то теперь мы вполне можем на 10-12 минут рассчитывать каждому.

Итак, организаторы предложили нам обсудить сегодня в кругу высококвалифицированных экспертов тему, которая звучит так: «Региональное развитие России на новом этапе». Я позволю себе несколько вводных слов, они будут носить довольно общий характер. Но, тем не менее, для того чтобы войти в тему, это совершенно необходимо сделать.

Начну с банального тезиса о том, что любой вид нашей жизнедеятельности пространственно опосредован. Можно сказать, что наша жизнь целиком и полностью протекает в этом пространстве. И поэтому обсуждать пространственную проблематику – это значит говорить, по сути дела, обо всем. В этом и хорошее, и в этом же и большая трудность, потому что в этом широком спектре вопросов, актуальных для нашей современной жизни очень трудно выделить те, которые имеют очень важное и продуктивное значение. Ключевой вопрос о том, как относиться к этой всей проблематике?

[00:04:58]

Надо ли, и возможно этой сферой управлять, или надо на волю волн отдаться, и наблюдать, как эта вся пространственная среда формируется в силу свободной игры сил, игроков, интересов, и т. д. Пока выбор очевиден, и мы стремимся, и государство наше, и органы власти, и экспертные сообщества – все склоняются к тому, чтобы эта сфера была областью интенсивного, конструктивного регулирования.

В названии нашей конференции, обратите внимание, стоит словосочетание «на новом этапе». Давайте исходить из того, что это новый этап. В чем эта новизна?

Я выделил бы всего две новинки. Первое, это новый объект. Обратите внимание, вместо словосочетания «региональное развитие», «территориальное развитие», «местное развитие», мы стали употреблять «пространственное развитие». Что это: то ли терминологическая эквилибристика, или за этим стоит какой-то глубокий смысл и реальное содержание?

Вторая новинка заключается в новом инструментарии, который в последние несколько лет стал активно применяться в сфере пространственного регулирования. И во главу глав последние 3-4 года была поставлена тема стратегического планирования. В этой связке – пространственное развитие и стратегическое планирование – и будет происходить наш сегодняшний разговор.

Итак, мы начинаем! Первым я предоставляю слово известному специалисту, большому знатоку федеративных отношений, регионального развития, пространственного развития, местного самоуправления – в общем, все, что традиционно вкладывается в понятие пространственного развития – Евгению Моисеевичу Бухвальду.

Евгений Бухвальд: Я хотел бы сказать несколько слов в развитие той проблемы, которая связана с пространственным стратегированием, с решением вопроса об экономической политике, региональной политике, направленной на преодоление межрегиональной экономической дифференциации, позитивного выравнивая регионов. Естественно, что то, как будет поставлен этот вопрос, какие способы решения этой проблемы будут намечены, во многом определит качество, рабочую значимость в стратегии пространственного развития. Хотя, как мне приходилось уже не однократно замечать, эта стратегия стала напоминать новое платье короля – т. е. все обсуждают, все говорят, но никто толком не видел. А если обсуждаются, то какие-то выжимки, фрагменты, которые целостного представления о направленности этого документа, о тех приоритетах, которые он (нрзб.) (00:08:37), к сожалению, пока не дают.

Двадцать восьмого марта в Совете Федерации состоялся круглый стол по обсуждению стратегии пространственного развития. Сам документ представлен не был, только некая справка к нему, которая исчерпывающего представления не давала, но несколько позиций я хотел бы обозначить. В частности, тезис, который свидетельствовал о том, что якобы имеет место существенное сокращение какой-то определенной межрегиональной экономической дифференциации. В первую очередь, это, конечно, показатель валового регионального продукта на душу населения с учетом покупательной способности, поскольку второй показатель, по среднедушевым доходам, уже несет на себе отпечаток, последствия того, как проводятся финансовые выравнивания. Но это уже вторичный показатель.

У нас на данный момент имеется два документа, которые как предопределяют собой то, что будет в стратегии. Это Постановление № 870 и известный Указ Президента «Об основах государственной политики регионального развития».

[00:10:00]

Но, к сожалению, в этом указе и в тех основах, которые он закрепляет, четкой позиции по вопросам экономического выравнивания регионов нет. То есть, если в известном указе 1996 года положение очень четко определялось, это закреплялась как одна из задач политики регионального развития, то в документе 2017 года, к сожалению, позиция двойственная, которую можно понимать так, можно понимать эдак. Хотя в заключении документа в числе о его ожидаемых эффектах, о реализации, есть и вопрос о определенном сокращении экономической дифференциации регионов.

Мы тоже проводили свои расчеты по крайним субъектам федерации, по крайним точкам. Это, конечно, очень условный и не очень надежный метод, но, тем не менее, он показывает, что по одному показателю, кроме душевой величины промышленного производства, действительно наметилось определенное сокращение. Хотя в том документе, который представил Минэкономразвития, и самое главное, в тех обсуждениях, которые были, невозможно было сделать четкий вывод. Тот рубеж сокращения дифференциации – это уже и есть решение проблемы или это только какой-то промежуточный этап, за которым должны последовать дальнейшие усилия в этом направлении? Тут, к сожалению, свои позиции Минэкономики не обозначило, и мы не можем предполагать, что же будет в самой стратегии. Это по крайним точкам, поскольку также считало Минэкономразвития, хотя, какие конкретно субъекты федерации они брали, не известно. Это данные без автономных образований, без Крыма и Севастополя.

И таким же образом мы рассчитали дубильные коэффициенты. Здесь интересные закономерности две. Во-первых, если по крайним точкам сокращения довольно заметные, то по децильным коэффициентам, во-первых, столь заметного сокращения нет. И во-вторых, выявляется тенденция, что в период более быстрого экономического роста нарастает дифференциация, в период стагнации, кризиса – сокращается. В значительной степени изменение дифференциации происходит за счет наиболее развитых регионов. И вторые – то, что при расчете децильного коэффициента происходит уплотнение верхней десятки. Нижней десятки за счет этого существенного сокращения по этому показателю не проводится.

В документе Минэкономразвития специально оговаривается, что задача стратегии в том, чтобы реализовать положение стратегии экономической безопасности – тоже недавно принятый документ. Здесь очень интересно, с разницей, буквально, в один год, стратегия экономической безопасности констатирует нарастающую дифференциацию, причем не только по регионам, но даже по муниципалитетам. Хотя, как они это считали, никто мне объяснить не смог. А проходит год, и Минэкономразвития обнародует документ, в котором декларируется, что это неравномерность сокращается. То есть не понятно, в чем тогда вопрос экономического риска, для экономической безопасности.

Что меня крайне заинтересовало в документе Минэкономразвития? Они пишут о необходимости стратегии пространственного развития, реализовать основные положения целевой установки стратегии экономической безопасности. Я все стеснялся задать вопрос, как можно реализовать требования показателей безопасности, если они не выражены ни в каких количественных измерителях? То есть они просто декларировали, что есть некая безопасность, а как ее реализовать, тоже невозможно.

Здесь еще раз показывает о том, что, к сожалению, стратегия экономической безопасности сбивается к определенному набору трафаретных заключений, и они настолько общие и не

сведены ни к каким количественным величинам, что практически как-то интерпретировать или (нрзб.) (00:14:40) их стратегию пространственного развития невозможно. И это, конечно, ставит сегодня задачу того, чтобы не просто сегодня оценить экономическую дифференциацию регионов. Тут, как говорил отец народов: «Не важно, кто и как голосовал, важно, кто и как считал», – можно по-разному посчитать.

[00:15:00]

Но вопрос: во-первых, этот мониторинг должен постоянно проводиться. И, что самое главное – вопрос уже не стоит, абсолютное выравнивание невозможно, да? Оно может быть только относительным. А до какой степени? То есть эта задача должна быть четко сформулирована. У нас единственный документ, в котором была попытка хоть как-то количественно оценить возможную степень сокращения дифференциации – это известная государственная программа 2001 года. Все последующие документы только декларировали задачу, а никаких количественных показателей не ставили.

Поэтому, сегодня очень важно, во-первых, эту дифференциацию перевести не просто в количественные измерители, но и показать, до какой степени, до какого уровня экономически возможна, осмысленна или целесообразна политика выравнивания; какими инструментами она должна пользоваться. Потому что то, что сегодня представлено, даже эти записки по стратегии пространственного развития – однозначного вывода сделать нельзя. Есть некие институты и инструменты, которые при разных обстоятельствах могут работать как на экономическое выравнивание, так и на дальнейшую дифференциацию регионов.

И последнее, о чем я хотел бы сказать – это то, что явно сегодня ощущается необходимость вернуться к нормативно-правовой базе политики регионального развития. У нас много лет назад разрабатывался и даже был принят Федеральным Собранием Закон «Об основах государственной политики регионального развития». Он формально не списан, он продолжает находиться на обсуждении, хотя не был подписан президентом, с формулировкой неопределенности предмета регулирования. Мне кажется, что сегодня здесь есть очень много вопросов, поскольку сама по себе стратегия законодательно не закрепляется. Здесь, безусловно, нужен более высокий уровень, который мог бы продиктовать определенные требования к налоговой, бюджетной, инвестиционной, социальной политике. И это только возможно, если основы государственной политики регионального развития получат законодательное закрепление.

Александр Швецов: Спасибо, Евгений Моисеевич. Вы показали прекрасный пример того, как относиться к времени, которое вам выделено.

Мужчина: Короткий вопрос. Я так понял, что из центрального показателя нет уровня состояния, нет уровня развития экономического, нет? Вы показали кучу показателей интегральных...

Евгений Бухвальд: Интегральным показателем по экономике в целом является валовый внутренний продукт, по регионам является валовый региональный продукт. Хотя ситуация, которая происходит в регионах, может быть описана и другими показателями. Это объем промышленного производства.

Мужчина: Это один показатель, что (нрзб.) (00:18:08) один ВВП, да или нет?

Евгений Бухвальд: Это обобщающий показатель, но кроме того, он может дезагрегироваться в другие показатели потребления, накопления. Я не очень понимаю смысл вопроса.

Святослав Мартынов: Прошу прощения, Святослав Мартынов, автор «Методы дисциплины инновационной экономики». Скажите, пожалуйста, вы нам можете назвать какой-то регион, где сейчас происходит какой-то прорыв в связи с субвенциями, какими-то стратегическими планами, в связи с эмуляцией ресурсов? То есть, есть ли положительные примеры, кроме того, что страна уходит в забвение?

Евгений Бухвальд: О том, что страна уходит в забвение, я не говорил, а положительные примеры, да, безусловно, существуют, они есть. Хотя вы знаете, сейчас сложилась такая ситуация, когда по 72-му закону многие регионы рванули вперед с подготовкой новых вариантов или принципиально новых текстов своих стратегий, и были на каком-то этапе вынуждены остановиться, потому что общегосударственной стратегии нет. Но это не значит, что эта работа напрасна, она, конечно, позволяет выявлять определенные ресурсы, возможности более четко формировать перспективы.

Например, регион Татарстан – очень хорошо работает. Мне очень импонирует Томская область – они, безусловно, в лидерах. Липецкая область, Московская область – она традиционно. Поэтому, другое дело, что нужно сформировать такую ситуацию, чтобы в значительной степени прорыв региона базировался на его стратегии, чтобы это были не презентационные материалы к очередным выборам, а действительно рабочие документы.

[00:20:03]

Александр Швецов: Я приглашаю на трибуну следующего докладчика – Валентей Сергея Дмитриевича, научного руководителя Российского экономического университета им. Плеханова.

Сергей Валентей: Когда я узнал, что я должен выступать, я и сам не очень знал, о чем я буду говорить. Начну я с того, с чего начал Евгений Моисеевич. Я тоже был на этом замечательном мероприятии, заседании комитета, где мы обсуждали этот замечательный документ, из которого я ничего не понял.

Я понял только одно: государство в развитии пространственной экономики участвовать не будет, Министерство экономики в развитии пространственной экономики участвовать не

будет; всем этим будет заниматься агломерации, а на всех остальных территориях будет развиваться сельское хозяйство и туризм. Это сухой остаток этого документа, который нам был предложен. В качестве соавтора почему-то было сказано, что участвовал географический факультет МГУ и СОПС. После этого я дрогнул – что стало с географическим факультетом и с СОПСом? Но понял, что это, наверное, было большое преувеличение, потому что некоторых знакомых своих я здесь вижу.

И самое печальное, мне кажется, этот документ не содержит самого главного, без чего невозможна ни реализация региональной политики, ни политики пространственного развития, никакой политики вообще – не позиционировано, за что отвечает государство.

Когда выступал один из председателей Комитета Совета Федерации, он совершенно четко обратил внимание на то, что официальный комитет партии, новый комитет, обратил внимание на то, что задача государства – это стягивать пространство с помощью транспортных систем и прочее. И второе, что региональная политика сведена к такому толстому фолианту, включающему в себя предложение субъектов Российской Федерации. Довольно странная позиция, что региональная политика формируется из арифметической суммы предложений субъектов Российской Федерации – значит, мы имеем задачу, которая просто не имеет решения.

Можно сколько угодно говорить о показателях – отражает валовый региональный продукт что-то или не отражает. Но, если мы не решим главный, центральный вопрос – это зоны ответственности государства, зоны ответственности субъектов Российской Федерации, зоны ответственности муниципалитетов и зоны ответственности министерств и ведомств – мы вообще ни одной экономической и социальной задачи решить не сможем.

За что у нас отвечает Министерство промышленности? Оно не отвечает за развитие промышленности, оно отвечает за распределение средств, которые ему выделяются для развития промышленности. То же самое по каждому министерству и ведомству. В такой ситуации рассчитывать на позитив просто не приходится.

И теперь я приведу те цифры, которые я приводил в прошлом году на заседании (нрзб.) (00:24:09) Матвиенко, и приведу те данные, которые посчитали сейчас. Из графика 2016 года следует, что более сорока субъектов федерации не могут оплатить, профинансировать, не могли на тот период времени профинансировать собственные расходы, даже, если вся налогооблагаемая база оставалась бы у них. Дальше мы имеем разрывы, которые составляют 0,4 и 0,88 раза. Это карта, которая демонстрирует группировку субъектов федерации.

[00:25:00]

Подчёркиваю, это был 2016 год. Что имеем мы на сегодня? На сегодняшний день мы имеем предложение Министерства финансов о переходе к модельным бюджетам – это

карта модельных бюджетов, которая по большому счету, не очень – если Красноярский край мы возьмем, он немного выпадает – отличается от того, что мы имели в 2016 году. Кстати, результат той ситуации, которая сложилась у нас в 2016 году, известен – государство просто выделило 100 млрд субъектам федерации для решения их социально-экономических проблем.

То, о чем мы с Евгением Моисеевичем всю свою сознательную жизнь, как только занялись наукой региональной, пишем и говорим – нужно заинтересовать субъекты федерации в том, чтобы они реализовывали, развивали свою экономику. Эта политика так и не проводится. Проще собрать деньги и передать. А, как известно, шальные деньги счастья не приносят. И теперь министерство нам предлагает, по сути дела, то же самое. Смотрите, какая интересная штука получается: казалось бы, этот модельный бюджет – правильный замысел, идея эта очень правильная, но базовыми для формирования этого модельного бюджета у нас с вами оказывается Курганская и Ульяновская области. То есть мы начинаем формировать модельный бюджет для субъектов федерации отталкиваясь не от сильных, а отталкиваясь от весьма и весьма средних.

Вывод следует только один – до тех пор, пока Министерство финансов будет определять то, какой должна быть региональная политика, никакое единство экономического пространства страны мы просто обеспечить физически не в состоянии.

Мужчина: На сегодня поселение (нрзб.) (00:27:28) правления, подоходный налог как самый собираемый, 3% оставлен, в районе – 5%. В 1998 году в регионах оставалось 55% налогов. Сейчас пирамида перевернулась наоборот – в регионе остается 45% налогов и дальше, говорят, программным методом мы формируем бюджет, соответственно, (нрзб.) (00:27:56) в организацию и просить. Но просто так не получается, с какими-то подарками едут, и все в этом роде. На ваш взгляд, сегодняшняя система бюджетирования органов местного самоуправления и регионов нормальная?

Сергей Валентей: Я ответил уже на этот вопрос. В ситуации, когда у вас более сорока субъектов федерации, даже, если вы все налоги оставите, не в состоянии решить свои задачи, это клинический уже случай. Оставьте вы 70% этим регионам – что изменится? Ничего. Надо менять.

Ирина Владимировна: (нрзб.) (00:28:45) Ирина Владимировна (нрзб) (00:28:48) институт. У меня такой вопрос: скажите, пожалуйста, валовый региональный продукт – существуют какие-то методики расчета этого продукта?

Сергей Валентей: Конечно существуют. А как же он считается?

Ирина Владимировна: На сегодняшний день разрыв между реальными данными, которые подсчитаны на сегодняшний день, составляют, по данным интернета, 24 единицы.

Сергей Валентей: Просто расчет идет с запозданием на год. Да, это так, действительно, когда мы все просчитываем, это именно так, да.

Владимир Шепелявых: (нрзб.) (00:29:30) Владимир Шепелявых. Ваше отношение к упразднению Министерства регионального развития?

Сергей Валентей: Я с большим уважением отношусь к Министерству регионального развития, но если у тебя нет денег, зачем ты нужен?

[00:30:03]

Александр Швецов: Следующий докладчик у нас Леонид Борисович Вардомский – человек не менее известный и своими публикациями, экспертной деятельностью. Я хочу сэкономить на том, чтобы каждый раз эпитеты такие не использовать – все, кто будут подниматься на эту трибуну, это равно великие люди, которые много лет, и успешно работают на ниве.

Леонид Вардомский: Речь идет о документе, который называется «Стратегия пространственного развития России». Споры, что там должно быть в этом документе.

В моем представлении, нужно в этом документе рассмотреть вопрос пространственных пропорций экономики российской – какие они есть сейчас, и какие они наиболее желательны как некая нормативная цель? Этот вопрос опущен, потому что никто не хочет рисковать. Тут можно философствовать, предлагать разные варианты, и очень сложно проверить, какие пропорции эффективные для нашей экономики и для той, которая будет формироваться. Естественно, они меняются. Я хотел бы остановиться на том, что пространственные пропорции происходят в результате трансформации пространства. Движущие силы тут различные, и интересы их тоже разные.

А то, что происходит, что мы имеем сегодня. На поведение вот (нрзб.) (00:31:59) трансформации российского пространства сильно влияют те факторы, которые всегда влияют на развитие пространственного – это различия в инфраструктуре, в ёмкости рынка регионального и доходах населения. Здесь никаких особых диспропорций нет. Смещение экономики, измеряемое валовым региональным продуктом, примерно соответствует размещению населения. Никаких особых тут сдвигов нет. Мы можем только обратить внимание, что внутренние регионы – Сибирский, Уральский – с преобладанием сырьевой экономики немного отстают, а европейские регионы и дальневосточные немного растут. Но, в целом, это не вызывает никаких таких особых вопросов. Это тоже пропорции на уровне субъектов, есть какая-то динамика, меняется. Десятка примерно та же, только за эти годы, с 2000-го по 2016-й, один выбыл, и один добавился. Выбыла Самара из первой десятки, появился Ямало-Немецкий. Изменилась позиция в этой десятке – Московский регион за счет области укрепил свои позиции.

Возьмем другой показатель. Здесь уже бросаются в глаза диспропорции – это выход валовой добавленной стоимости на квадратный километр национальной территории. Тут, конечно, колоссальные различия. Если на Дальнем Востоке с одного квадратного 14 тыс. долларов в пересчете выход, то в московском регионе 8 млн 600 тыс. валовая добавленная – колоссальные, несоизмеримые, и ясно, что тут большие диспропорции.

Еще один показатель, который говорит о имеющихся в стране диспропорциях – это зарплата. Москва – 73 тыс., Московская область – почти 50 тыс. рублей. А дальше все ниже. И даже Нижний Новгород и Татарстан, о котором все говорят, как о некоем флагмане пространственного развития, существенно уступают Москве и Московской области. Так, вообще, не должно быть в нормальной стране. При том, что ВРП на душу меньше различается, чем уровни зарплат. То есть в Татарстане, в общем, в областях не доплачивают, по сути дела, то есть тут явная диспропорция.

[00:35:07]

Какими мы пользуемся в таких условиях? Конечно у нас главное – это ручное управление, вертикаль, и, конечно, сильный центр – в результате этого и слабая федерация.

Среди инструментов госрегулирования пространственных процессов преобладает выравнивание бюджетной обеспеченности, что естественно в таких условиях, программно-проектные – нацеленные тоже из бюджета поддержке отдельных отраслей, создание дорог; и институциональные – они занимают сравнительно скромное место, хотя в некоторых регионах, они довольно эффективные, институты развития разного рода.

К таковым примерам можно отнести нашу столицу, город Москву, в котором очень мощная институциональная база развития. Политика центра в отношении нашей столицы противоречивая. С одной стороны, есть попытки как-то ограничить, вынести часть доходных статей бюджета, компании, которые приносят эти доходы, за пределы города и области. Благодаря созданию консолидируемых групп, Москва лишилась порядка 100 млрд руб. налоговых доходов. Но одновременно была расширена площадь города. Сколько стоит эта земля, никто не знает. Это 1,5 тыс. кв. км новой территории. Сколько она будет стоить в будущем, по мере освоения? Я думаю, это значительно больше, чем бюджетные потери этой консолидации групп налогоплательщиков.

Интересно то, что последние два года Москва не показывала большого роста ВРП, но доходы бюджета превысили 2 трлн руб. при этом. То есть нет такой прямой связи между динамикой, которая фиксируется статистикой и реальными доходами, которые выросли с 2014 по 2017 год почти на 0,5 трлн руб., доходы бюджета Москвы. Это даже трудно представить себе эту цифру – за счет чего, как? Я думаю, здесь и институты, мудрое руководство города, все это вместе, и плюс, конечно, экономика городская, которая исключительно адаптивна к быстро меняющимся условиям.

Это дилемма московского региона – то же делать с ним? С одной стороны, он очень важен в экономическом развитии России, для ее экономического роста, и как-то ее сдерживать рискованно – можно потерять, и одновременно ничего не приобрести. С другой стороны, надо вспомнить о том, что Россия – это федерация, регионы должны как-то сотрудничать, помогать друг другу, и Москва как наиболее сильный субъект, могла бы на себя взять опеку над такими областями депрессивными, как Ивановское, Костромская. Не только посылать туда губернаторов, но и как-то реальную помощь оказывать этим. Орловская, Тамбовская – которые довольно сильно отстают в Центральном федеральном округе. Безусловно, люди едут оттуда, где низкая зарплата или она, вообще, отсутствует, в Москву, где можно лучше иметь доход и устроиться с удовольствием, потому что в городе и области определенный дефицит рабочей силы. Я думаю, что было бы целесообразно мягкими способами как-то ограничивать рост Москвы, я имею в виду, законсервировать ряд территорий для промышленного и жилищного строительства на некоторое время, и развивать линейно-узловую модель развития организации пространства в рамках Центрального федерального округа для повышения общей производительности труда и качества населения во всех областях Центрального федерального округа.

[00:40:02]

Галина Хохлова: Скажите, пожалуйста, если Москва – столица, у нее есть столичные функции, и на это тоже выделяются деньги из бюджета. Есть город Сочи, который курортная зона, горнолыжная, но на самом деле Путин там бывает чуть ли не полгода, но теперь вся столица туда приезжает, у правительства там встречи. Москва может поделиться как минимум опытом организации? Потому что получается, столичные функции туда переходят, а помощи даже в развитии... Только побережье. Даже побережье сейчас захватывается частными лицами. Как вы видите, в какой форме может Москва помочь конкретно городу Сочи? А также, как модель может быть использована, о чем вы говорите, Москва – помочь регионам? Можно ли это?

Леонид Вардомский: Я думаю, Москва Сочи как раз оказывает большую помощь, потому что туда регулярно ездят чиновники высокого ранга. У них большие командировочные, они живут в хороших гостиницах, все гостиницы платят в бюджет города, так что здесь есть определенная связь. Москва здесь как раз очень помогает Сочи в этом плане. А все остальное... И направляет отдыхающих, курортников, которые тоже оставляют там не малые деньги. Главное, чтоб местная администрация эффективно использовала эти возможности, в этом проблема.

Александр Яковлев: Конкретный вопрос. (нрзб.) (00:42:14) Александр Иванович. Леонид Борисович Москва, насколько вы сказали, политика противоречивая – донор или вампир?

Леонид Вардомский: Я думаю, донор, потому что вампиром трудно назвать, потому что все естественным образом происходит.

Александр Швецов: Два в одном.

Леонид Вардомский: Здесь накоплен человеческий капитал большой социальный. Умных людей много в Москве, понимаете?

Александр Швецов: Даже слишком.

Леонид Вардомский: Все съезжаются со всей России в Москву делать дела, делать карьеру, делать бизнес, и это дает результат, к сожалению. Вот так происходит.

Александр Швецов: Я с удовольствием предоставляю слово Ирине Владимировне Гришиной, представляющей легендарную организацию, которая, к сожалению, переживает не просто не лучшие времена, а вообще, какие-то там трагичный, я бы сказал, период своей жизни.

Ирина Гришина: Спасибо, Александр Николаевич. Я надеюсь, что, все-таки, мы не так плачевно выйдем.

О чем бы хотелось сегодня поговорить? Высказаться не сколько о документе стратегического планирования под названия «Стратегия пространственного развития» - хотя в подготовку этого документа СОПС так или иначе вовлечен уже в течение более, чем 2-х лет – а о том, в чем же может состоять государственная стратегия пространственного развития, то есть о том, какие возможности имеет государство в части влияния на пространственное развитие, какие варианты самого развития государственного участия в нем возможны, вероятны, целесообразны, на какие результаты можно рассчитывать.

Учитывая тему нашей конференции «Региональное развитие России на новом этапе», на мой взгляд, пот термином «пространственное развитие» можно понимать и некий синоним регионального развития, и понимать пространственное развитие более широко, включая в него не только проблематику развития регионов, но и проблематику межрегиональных, надрегиональных взаимодействий, проблематику создания различных инфраструктурных каркасов, которые способствуют или ограничивают такие межрегиональные взаимодействия – в общем, проблематику весьма актуальную для регионального развития, но объективно выходящую за его рамки.

[00:45:08]

Я думаю, что те, кто был сегодня на пленарном заседании, довольно многое услышали по поводу того, какие основные вызовы стоят перед нашей страной. Понятно, что каждый вызов, как и все остальное в России, имеет свою пространственную проекцию. Потому что территории значительно разнообразны, и разные регионы, разные муниципальные образования реагируют на одни и те же внешние и внутренние возмущение по-разному.

Что дано в задаче? На сегодняшний день значительная плотность экономической деятельности характерна лишь для ограниченной территории европейской части России –

центра и северо-запада, где на площади всего в 5% территории страны сосредоточена фактически треть всего населения и производится свыше 40% суммарного валового продукта. В то же время северные и восточные регионы, занимающие свыше 80% территории страны, производят менее 30% валового продукта при общей доле в численности населения и в численности занятых на уровне около 25%. Понятно, что максимальная концентрация характерна для развития Московского региона – Москвы и Московской области. Здесь на площади 0,27% от территории страны сейчас сосредоточено свыше 13,5% ее населения и более 0,25% совокупного валового продукта.

Уже три десятка лет практически повсеместно и неуклонно по всей России идет процесс стягивания экономически активного населения в крупные города на фоне депопуляции малых городов и сельских территорий; сокращается общее количество населенных пунктов, в том числе из-за их ликвидации в связи с отсутствием жителей.

С другой стороны, разрастающиеся крупные города, не успевая решать инфраструктурные и экологические проблемы, не обеспечивают для своего увеличивающегося населения высококомфортной среды проживания.

Экономическое пространство страны под воздействием, скорее, стихийных факторов при отсутствии целенаправленного и последовательного государственного вмешательства оказывается сконцентрированным на ограниченной по площади территории, фрагментированным и высокополяризованным.

В тенденциях с 1990 года по 2016-й, да и за последние два-три года, сжатие экономического пространства продолжается. Концентрация в европейской части тоже. Помимо Москвы и Санкт-Петербурга, стала еще заметна концентрация и на юге России – в частности, в Краснодарском крае.

По итогам 2017 года все три показателя юга России однонаправлены на позитивные изменения – там понемногу подрастает обеспеченность основными фондами. У нас будет две территории фактически, которые концентрируют на себе приток экономической активности.

Также однонаправленность можно ожидать и по Сибири. Доля основных фондов Сибири в общероссийских показателях в среднесрочной ретроспективе заметно снижается. Здесь по итогам 2017 года, наоборот, может однообразно оказаться все в зоне сокращения.

Среди позитивного обязательно надо сказать про наметившийся в последние годы рост вкладов в совокупный валовый продукт Дальнего Востока. Учитывая, что в абсолютном выражении пока это все равно менее 6% от общероссийского объема, говорить о формировании центра экономического роста альтернативного московскому рано.

В условиях, актуальных пространственному развитию, сохранение указанных пропорций и пролонгация сложившихся тенденция могут привести к ухудшению геоэкономического и

геополитического положения страны. Поэтому взамен стихийной организации пространства необходимо предложить стратегию государственного действия.

Если по вопросу о необходимости активной государственной политики в сфере совершенствования пространственной организации России достигнут некий консенсус, то есть, есть представление о том, что она нужна, то как показывают многочисленные дискуссии, большие проблемы и разногласия возникают сразу же после этого – при попытке сформировать целевое видение пространственной организации России на перспективу.

[00:50:15]

Спектр представлений о желаемом варьирует от обоснования необходимости сконцентрироваться в уже сформировавшихся 10-15-20 крупнейших агломерациях, обеспечив максимальные темпы роста именно в них, до необходимости во что бы то ни стало создать не менее десяти крупнейших городов с численностью населения более полумиллиона человек каждый, но на Дальнем Востоке, обеспечив тем самым более равномерное размещение населения и экономической активности по территории, и обеспечив одновременно национальную безопасность.

От такой широты спектра представлений о желаемом возникают неясности с оценкой возможных вариантов пространственного развития страны, критериях выбора целевой модели, реализация которой обеспечит приближение к желаемому образу будущего. Поскольку желаем все разного, и все остальное воспринимаем каждый по-своему. На мой взгляд, в государственной стратегии пространственного развития России должны быть в явном виде обозначены, в первую очередь, принципы пространственного развития, на основе которых может быть предложена затем уже система целей, задач и приоритетов стратегии. Ведь именно соотношение двух базовых принципов – пространственной эффективности и пространственной справедливости – фактически предопределяет ответ на вопрос о возможном наборе приоритетов, механизмов, которые должны использоваться для реализации государственной стратегии пространственного развития.

Условно и укрупненно, возможны варианты развития страны на долгосрочный период, которые можно классифицировать.

Первый – это инерционный вариант, который предполагает в долгосрочной перспективе пролонгацию характерных для предшествующего периода тенденций пространственного развития. Фактически, дальнейшего неуправляемого сжатия пространства, концентрацию населения в центре и на юге европейской части страны в наиболее благополучных регионах и городах. Рост поляризации между растущими и депрессивными регионами. Сохранение современных составов лидеров и аутсайдеров в условиях отсутствия новых стимулов для развития регионов. Фактически, консервация пропорций в распределении экономической активности между западной и восточной частями страны.

Два других варианта предполагают противопоставление указанным тенденциям – стратегия активного государственного действия с целью корректировки этих стихийных тенденций, но с разными акцентами.

Вариант содействия поляризованному росту предполагает высокий уровень открытости российской экономики, когда на пространственное распределение экономической активности и специализацию регионов существенное влияние будут оказывать глобальные тренды. Оптимизация пространственного распределения населения и производства будет происходить при этом путем дальнейшей концентрации, что в условиях отсутствия существенной внешней въездной миграции фактически может означать управляемость сжатия вокруг очагов экономического роста на основе повышения мобильности факторов производства и стимулирования их концентрации в наиболее конкурентоспособных регионах. Новая каркасная структура пространственной организации страны в таком варианте сформируется на основе регионов лидеров, а также крупных агломераций, связанных друг с другом развитой системой транспортных коммуникаций.

Альтернативный вариант государственного воздействия – это вариант обеспечения диверсифицированного роста. Он исходит из предположений, что каждый регион уникален с точки зрения не только его экономики, но и с точки зрения человеческого потенциала, экологии, культуры. Тем самым, пространство как специфическая система социально-экономических отношений, сформированных в регионе, само рассматривается как фактор экономического роста, и значение для общего экономического роста страны имеют не только регионы-лидеры. Задача государственного регулирования тогда будет состоять в стимулировании реализации недоиспользуемого потенциала всех регионов, формировании их материального и нематериального капитала, инновационных практик бизнеса и управления. В этом варианте, пространственное развитие определяется ростом, основанным на внутренних эндогенных источниках для каждого региона, а также на эффективном использовании потенциала их межрегиональных взаимодействий, в том числе, в рамках макрорегионов – более крупных пространственных структур, способных стать глобально конкурентоспособными. Предотвращение сжатия экономического пространства обеспечивается в таком варианте путем экономического эффективного поддержания жизнедеятельности уже освоенных территорий и своевременной санации территорий, утративших потенциал роста.

Пространственное развитие в соответствии с этим вариантом опирается на многополярность – развитие центров роста разного уровня, в том числе региональных и локальных, формирующихся на основе капитализации различных факторов развития территорий, таких как выгодное экономико-географическое положение и транспортно-логистический потенциал, агроклиматические, водные, лесные, минерально-сырьевые и энергетические ресурсы, культурно-историческое наследие, туристический потенциал,

потенциал диверсификации внешнеэкономических связей на основе приграничного сотрудничества и т. д.

[00:55:16]

Поиск источников роста, определение приоритетов развития и механизмов их реализации должны выступать предметом стратегии развития соответствующих территорий. Как сказал Дмитрий Анатольевич Медведев, одно-два направления развития может найти каждый регион.

Ожидаемые результаты или социально-экономические эффекты от государственной стратегии пространственного развития для разных вариантов будут заметно отличаться – не только своими качественными, но и количественными параметрами.

Первое. Максимальный рост крупных агломераций будет обеспечиваться в двух случаях: для инерционного варианта, а также для варианта поляризованного роста. При этом рост городов и агломераций второго порядка будут максимальным в случае варианта диверсифицированного роста.

Второе. Максимальные темпы роста совокупного валового продукта будут характерны для варианта поляризованного роста, минимальные – для инерционного варианта развития. Аналогичная ситуация может наблюдаться и в отношении темпов роста сектора услуг (сервиса). А темпы роста промышленности, наоборот, будут максимальными для варианта диверсифицированного роста, и минимальными для поляризованного роста.

Отдельный сюжет – это межрегиональная дифференциация. По доходам населения она будет максимальной в случае реализации варианта поляризованного роста, и минимальной для варианта диверсифицированного роста. Улучшение инфраструктурной обустроенности в случае диверсифицированного роста затронет все территории, тогда как при реализации варианта поляризованного роста приоритет в обустройстве, в том числе в обеспечении доступа и к социальным услугам, получат городские агломерации и геостратегически важные территории, что, в конечном итоге, увеличит межрегиональные диспропорции.

Показатели экологического развития будут лучше для сценария диверсифицированного роста, а хуже – для инерционного варианта ввиду максимальной концентрации антропогенной нагрузки в мегаполисах и одновременно ввиду отсутствия средств на решение экологических проблем.

В целом, в случае реализации варианта пространственного диверсифицированного роста может быть обеспечено более устойчивое развитие всех регионов и снижены его риски, но за счет этого темпы роста, особенно в среднесрочном периоде, будут ниже, чем в случае поляризованного роста.

И последнее по порядку, но не по значимости. Сколько могут стоить разные варианты государственной стратегии пространственного развития? Понятно, что вариант концентрации ресурсов в ограниченном числе центров роста выглядит более экономным – по крайней мере, так он позиционируется его сторонниками, в противовес «раздачи всем сестрам по серьгам», то есть размазыванию средств на всех, но тонким слоем.

Во-первых, не факт, что, если инвестировать в точки роста, которые росли в предыдущий период, они будут давать такую же отдачу, то есть они будут столь же динамично расти и дальше. Ведь есть опасность просчитаться. Есть риск, что рост назначенных полюсов упрется в ограничение по спросу на их продукцию – рынок не все съест.

Во-вторых, заметное понижающее влияние на темпы роста в рамках данного варианта будет оказывать необходимость либо масштабных расходов на переселение населения, что просто нереально, либо масштабной и долговременной государственной поддержки стареющего и маломобильного населения, и сохранения социальной инфраструктуры в тех местах, где оно сейчас и живет – в периферийных депрессивных регионах, которые в такой логике не имеют, вообще, источников для развития. Вспомним, что в России сейчас около тысячи малых и средних городских поселений, где живет почти 30 млн человек.

В итоге, политика поляризованного роста потребует не только инвестиций в развитие самих центров роста, но и в увеличение межбюджетных трансфертов, поддерживающих огромные территории вне роста, усиливая нагрузку на регионы-лидеры. Сегодня на ежегодное выравнивание на межбюджетные трансферты расходуется более ¼ триллиона рублей – 767 млрд рублей заложены в бюджет 2018 года; а все расходы федерального бюджета на 2018 год запланированы в 16,5 трлн рублей. В то же время, весь инфраструктурный план, готовящийся в рамках стратегии пространственного развития по пожеланиям и предложениям регионов, пока претендует по совокупности заявок на 8,5 трлн рублей за весь период, то есть за 10-12 лет – почти ровно столько, сколько может составить объем межбюджетных трансфертов за такой же период.

[01:00:08]

Важно при этом только понимать, что повсеместная ликвидация инфраструктурных разрывов позволит развиваться всем территориям, задействуя свой собственный потенциал роста, сокращая потребность в трансфертах и нагрузку на регионы-доноры.

Инерционный вариант развития, хотя и не предполагает активной государственной стратегии, но, кстати, тоже будет не бесплатным – межбюджетные трансферты должны будут покрывать растущие диспропорции, и решать наиболее острые социальные и экологические проблемы на территориях, оказывающихся за пределами ареалов роста.

При выборе целевого варианта государственной стратегии пространственного развития должна быть использована вся совокупность критериев оценки их сравнительной

социально-экономической эффективности. Только в таком варианте есть шанс выбрать действительно приемлемый и эффективный вариант пространственного развития страны.

Александр Швецов: Спасибо, Ирина Владимировна. Я не могу не дать возможность вам задать хотя бы один-два вопроса. Пожалуйста.

Игорь Костенко: Добрый день, город Донецк, Академия управления. Скажите, пожалуйста, ваши рекомендации или ваше видение на развитие крупной агломерации «Большой Донбасс» и возможность воздействия, ассимиляции и т. д.? Потому что те показатели, которые вы приводили по поводу Краснодарского края, во многом были предопределены именно миграционными процессами из научных центров, в том числе и «Большого Донбасса».

Ирина Гришина: Я надеюсь, что судьба и «Большого Донбасса», и других территорий, которые имеют потенциал развития, что в случае реализации более взвешенного, на мой взгляд, дифференцированного или диверсифицированного подхода к развитию будет иметь больше шансов, чем в случае реализации сценария поляризованного роста. Потому что в число 10, 15 и даже 25 агломераций эта агломерация не попадет. Поэтому я думаю, что перспективы развития будут в случае реализации сценария диверсифицированного роста. Свои источники у этой территории для развития тоже есть.

Мужчина: (нрзб.) (01:03:03). Я сейчас могу навскидку вам ряд организаций общественных инициатив назвать, в которых люди просто знают, что делать. У них есть реальные проекты. Они занимаются тоже вопросами пространственного развития, регионального развития. Хотелось бы достучаться именно до власти (нрзб.) (01:03:24). Мне кажется, просто такие документы – для чего мы это сейчас слушаем? Кто адресат? Мне кажется, такие документы, такие исследования, они наукообразны, конечно, но они закрывают вам уши. Не удастся достучаться до властей.

Ирина Гришина: Разработку документа под названием «Стратегия пространственного развития» ведет Министерство экономического развития Российской Федерации. Я представляю организацию, которая является подведомственной научной организацией Министерства экономики. Привлекать те или иные научные силы, и в каком объеме использовать те материалы, которые готовит наука при подготовке итогового документа, это решение федеральных органов исполнительной власти – они отвечают за документы. Могу сказать, что за то время, что СОПС разными силами и разными подразделениями вовлечен в подготовку этого документа, документ прошел очень много итераций, очень много стадий, и концепция формирования этого документа существенно менялась в процессе его подготовки.

Я сейчас затрудняюсь сказать, что же будет на выходе. Возможно, вам удастся достучаться с тем пулом результатом исследований, который вы имеете, до тех руководителей в

Министерстве экономики, которые в настоящий момент отвечают за подготовку итогового документа.

[01:05:10]

Я со своей стороны готова всячески содействовать этому процессу, и сформировать некий социальный лифт – передать имеющиеся конкретные предложения в Министерство экономического развития директору департамента, ответственного за подготовку стратегии.

Александр Швецов: Хочу предоставить слово Владимиру Викторовичу Климанову. Пожалуйста, Владимир Викторович.

Владимир Климанов: Уважаемые коллеги, поскольку здесь достаточно профессиональное собралось сообщество, я хочу поделиться некоторыми мыслями относительно, как мне кажется, нового для нас как регионалистов вызова – это возможности применения дифференцированного подхода в регулировании регионального развития.

Почему этот вопрос я поднимаю? Потому что в том самом документе, который вышел в начале прошлого года, и который уже сегодня не раз упоминался – «Основы государственной политики регионального развития», есть такой пункт, связанный с возможностью опоры в регулировании регионального развития на принцип дифференцированного подхода. Мне кажется, эта вещь достаточно новая, она идет в разрез со многими нашими пониманиями о том, что в течение последних двух десятилетий или, может быть, более мы стремились эту дифференциацию всячески исключить. Я вспоминаю, что двадцать лет назад, в 1998 году, у меня вышел тогда сборник, который я редактировал, собирал, и он назывался «Региональная асимметрия и механизмы ее выравнивания». Мы стремились внедрить политику выравнивания в региональном развитии, стремились создать формальные механизмы этого выравнивания. Была федеральная целевая программа, успешно функционирующая или неуспешно функционирующая в первой половине 2000-х годов, которая как раз была нацелена на сокращение различий между регионами. И вдруг появляется позиция, связанная с необходимостью внедрить дифференцированный подход.

Надо сказать, что здесь будет сделано достаточно много сложностей во внедрении этого подхода, хотя бы в силу того, что в Конституции у нас есть положения, которые говорят о том, что субъекты РФ в своих отношениях с федеральными органами исполнительной власти равноправны. Этот принцип тоже существует, идет из Конституции. В целом ряде отраслевого законодательства дифференцированный подход не признается. Достаточно сказать, что, например, в Бюджетном кодексе есть один из принципов, который называется «принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований», и он тоже идет, как нам кажется, в противоречие с данным подходом.

В разного рода документах, которые регулировали у нас региональную политику, я нигде не находил такого момента, связанного непосредственно с учетом этого самого дифференцированного подхода. Если мы посмотрим с середины 1990-х годов на те бумаги, которые на этот счет рождались, то всегда говорилось о, так или иначе, задаче выравнивания или, по крайней мере, сокращения различий, или каких-то других форм действий, связанных как раз с регулированием регионального развития именно в этом ключе.

[01:10:00]

Между тем, принцип заявлен, и, скорее всего, он, так или иначе, будет проявляться. Мне кажется, здесь есть некоторые моменты для размышления – действительно ли мы должны испытывать какую-то одну модель в регулировании регионального развития, или пытаться внедрить дифференцированный подход. Самое простое, что напрашивается – провести какую-либо типологизацию регионов. Этой задачей занимались и многие здесь присутствующие, и занимаются и сейчас.

Всегда встает вопрос, что нам эта типологизация нужна только исключительно для научных исследований или, все-таки, мы ее должны внедрить в систему государственного управления. Я напому, что в системе госуправления есть только один реально применяемый пока инструмент типологизации регионов – это ст. 130 Бюджетного кодекса, которая говорит о том, что регионы по уровню или степени дотационности имеют разное число бюджетных прав, и тем самым некий принцип этого равенства, так или иначе, нарушается. У нас есть неформальная группа высокодотационных регионов, которая имеет целый ряд ограничений в своих бюджетных правоотношениях. Сейчас в эту группу включается восемь регионов, все последние годы без Крыма это было семь, чуть иногда больше в предыдущие годы. Но, все-таки, эта группа достаточно устойчива.

Хочу обратить внимание на устойчивость этого самого показателя в целой группе регионов. Показатель здесь как раз говорит о доле собственных налоговых и неналоговых доходов в структуре доходов региональных бюджетов. Чем более красный, тем меньше эта доля, тем более высокодотационен регион.

Вы очень легко можете увидеть ярко красную полосу регионов, которые идут в Северо-Кавказском федеральном округе. Всегда на протяжении всех годов наблюдений у нас республика Ингушетия и Дагестан оказывались в числе высокодотационных. Чечня не всегда учитывалась в межбюджетных отношениях, поэтому так она до некоторых пор была исключена из этого списка. Но, тем не менее, Чеченская республика, туда почти всегда попадает Карачаево-Черкессия, и в отдельные годы – Кабардино-Балкария и даже Северная Осетия.

Устойчивая красная полоса говорит о том, что мы должны предлагать внедрять какой-либо особый подход к этой группе Северо-Кавказских республик. Для них невозможно применять рецепты, которые можно применить для других регионов, в полной мере.

Хочу обратить внимание еще на две особенности графика. Дальний Восток не такой красный, как Северный Кавказ. Но он оранжевый. Он всегда дотационен, но не до такой степени, как Северный Кавказ. В нем действительно много проблемных регионов, которые должны тоже быть под особым каким-то вниманием. Очевидно, что даже проводя инвестиционную политику, мы вряд ли сможем Калужскую или Ульяновскую, или Татарстанскую модель безболезненно внедрить на Дальнем Востоке, где смысл этой инвестиционной политики должен быть другой – он должен быть либо ориентирован на очень специфичные восточные рынки, либо он должен быть ориентирован исключительно на государственные инвестиции, повышение активности в заинтересованности привлечения частных инвестиций.

И еще одна особенность – это Сибирь. Снизу возникает несколько красных полосок, они три рядом.

[01:15:03]

Очевидно, это республика Алтай – всегда высокодотационна. Вслед за ней – Бурятия. И вслед за ней – Тыва – тоже очень высокодотационна. Алтай, Тыва и некоторые другие регионы юга Сибири всегда высокодотационны, всегда там должна быть какая-то особая политика. Но эти регионы соседствуют с весьма преуспевающими регионами – тот же Тыва с тем же Красноярским краем; и мне кажется, что здесь большое поле и возможность для того, чтобы предлагать, как раз, какие-то макрорегиональные решения, что мы уже, например, увидели в той инициативе, которую недавно высказал исполняющий обязанности губернатора Красноярского края в части создания Енисейской макрзоны, макрорегиона. Возможно, здесь действительно поле для того, чтобы какие-то регионы слаборазвитые, отстающие в своем развитии, опирались на соседство с достаточно преуспевающими соседними.

Если сложить межбюджетные трансферты в приведенных ценах за десятилетие, что мы делали, то мы можем увидеть, что для разных регионов, которые здесь все перечислены, разные виды межбюджетных трансфертов играют главенствующую роль – дотации, субсидии, субвенции. Даже объем субсидий всегда разный для разных регионов. Поэтому, борьба за федеральные ресурсы в разных регионах выглядит по-разному. А уж степень того, насколько регион зависит от дотаций, это тоже особый вопрос.

В этой связи, дифференцированный подход напрашивается сам собой. Мы не можем все едино распространять по территории всей страны, даже обладая подобными различиями.

Но надо сказать, что есть еще одна формальная вещь, которая заключается в особом видении этой проблемы. Уже сегодня мы не раз говорили о стратегии пространственного развития РФ. Но если говорить в целом о документах стратегического планирования, которые сейчас пересматриваются, о необходимости формального исполнения 172-ФЗ 2014 года, мы можем посмотреть, что регионы по-разному среагируют, и разный срок этого стратегирования. Это тоже некоторое поле для размышлений, о чем можно отдельно говорить. Предлагаю эту проблему тоже иметь в виду.

Александр Швецов: Сергей Дмитриевич?

Мужчина: У меня по последнему вашему тезису и по (нрзб.) (01:18:37). Вы предлагаете, что? Вы уже провалились в процессе объединения субъектов федерации. Неужели вы действительно считаете, что таким образом вы вытащите (нрзб.) (01:18:54)?

Второй вопрос. В свое время мы проводили расчеты, которые показали, что Татарстан получал дотации в период особой борьбы за собственный суверенитет. Мне ваша методика расчета не очень понятно. На основе чего делаете расчеты?

Владимир Климанов: Относительно, во-первых, объединения. Я не говорил про объединение субъектов РФ. Я говорил про большой потенциал формирования макрорегионов и надрегionalных структур, прежде всего, в Сибири в рамках каких-то экономических взаимоотношений. Про политическое объединение я вопроса не поднимал, и не приверженец этого.

Здесь говорится о налаживании межрегионального взаимодействия, как раз слабых с сильными, и поиски, в данном случае, единых рынков, общих инфраструктурных проектов и т. д. Это не объединение политическое. Я не приверженец этого, если кто-то меня спросит.

[01:20:11]

Относительно межбюджетных трансфертов. Возьму на себя смелость сказать, что мы пересматривали все межбюджетные трансферты во всех видах с 2005 года в той статистике, как они ведутся сейчас. Потому что очень сложно объединить базу, которая была в начале 2000-х годов с той, которая ведется казначейством с 2005-го, даже при изменении классификации 2011 года. Но, тем не менее, что касается дотаций – дотации в Татарстан сейчас не поступают.

Александр Швецов: (нрзб.) (01:20:49), что поступают.

Владимир Климанов: В 1990-е годы, в конце 1990-х была другая методика, я согласен. И в самые первые 2000-е. Там было по-другому – выделялись особо нуждающиеся.

Александр Швецов: Я предоставляю слово Ольге Владимировне Кузнецовой.

Ольга Кузнецова: Добрый день, уважаемые коллеги. Я начну с того, что я как раз представляю в отношении стратегии пространственного развития здесь и географический факультет, и совет по изучению производительных сил постольку, поскольку от этих двух организаций, и, естественно, от института системного анализа, представляю себя в проектном офисе. То есть я вошла в проектный офис, который занимается подготовкой стратегии пространственного развития в рамках Минэкономразвития.

Начнем с того, кто за эту стратегию реально отвечает, и кто ее пишет. Здесь надо понимать одну очень простую вещь – что наше научное сообщество, которое все мы, так или иначе, представляем, в том числе СОПС, который занимается научным обеспечением деятельности Минэкономразвития – это только один из участников процесса. Параллельно свои идеи выдвигают высокопоставленные чиновники: вице-премьер Дмитрий Николаевич Козак, которые отвечает за региональную проблематику; министр экономики. И есть еще департамент, который находится между научным сообществом и высшими чиновниками, которые выступают со своими идеями и предложениями, которые научное сообщество далеко не всегда понимает, но, тем не менее, они основаны на знаниях каких-то политических реалий. Поэтому, честно скажу, что я видела один из предварительных вариантов стратегии пространственного развития, но сейчас он дорабатывается в недрах Минэкономразвития. Поэтому, что выйдет в итоге – это вопрос открытый. Что мы получим, и на что это похоже, и компромисс чего с чем это будет – это вещь пока такая, не очень определенная. Это первый момент.

Поэтому я буду отталкиваться от того, что закладывалось тем коллективом, который работал над стратегией пространственного развития. Какие здесь вопросы удалось более-менее, с моей точки зрения, решить, в чем продвинуться, и какие дискуссионные моменты остались.

В самом начале был поднят вопрос – является ли это стратегией пространственного развития, или это стратегия регионального развития? Пожалуй, единственное, что, на мой взгляд, однозначно позитивного произошло в ходе подготовки стратегии пространственного развития – это как раз то, что это стратегия именно пространственного развития. Что под этим имеется в виду?

Наконец-то в министерстве отошли от понимания пространства страны как суммы субъектов федерации. Наконец-то отошли от рассмотрения закономерности, особенности социально-экономического развития территории в разрезе субъектов федерации, тем самым игнорируя внутрирегиональные различия. Была предпринята попытка оценить валовый муниципальный продукт, была попытка оценить закономерности развития разных типов муниципальных образований.

Логика рассуждений о том, что надо делать в рамках регулирования пространственного развития – это логика рассуждений не что делать для разных субъектов федерации, а что

делать для разных типов поселений, что делать для крупных агломераций, что делать для удаленных сельских территорий, для малых городов и т. д. И даже, если посмотреть на президентское послание, можно его по-разному воспринимать, но даже в нем можно увидеть логику именно пространственного развития. Восстановление тех же ФАПов. Понятно, что сами их ликвидировали, фельдшерско-акушерские пункты, в удаленных территориях.

[01:24:59]

Но, тем не менее, это логика действительно рассуждения по типам поселений, а не просто субъектам федерации. На этом позитивные моменты у стратегии пространственного развития заканчиваются. А дальше начинаются дискуссионные вопросы.

Первый дискуссионный вопрос – а что происходит на самом деле с межрегиональными различиями? Почему Министерство экономического развития, в том числе в Совете Федераций, не может дать вразумительного ответа на вопрос: а что у нас происходит с этими межрегиональными различиями?

Проблема заключается вот, в чем, с чем столкнулись. Понятно, что можно изменять дифференциацию регионов по ВРП, по децилям, отношению максимального к минимальному; можно измерять по заработной плате; можно еще по каким-то параметрам. Но мы всегда должны помнить, что в динамике ВРП присутствует очень значимая в последние годы федеральная составляющая в виде межбюджетных трансфертов. Если федеральные власти выделяют межбюджетные трансферты в Тыве, то ВРП Тывы подтягивается, но он подтягивается за счет того, что финансируется за счет федеральных денег – образование, здравоохранение и все другие социальные учреждения в Тыве. То же самое на Северном Кавказе. Поэтому сами по себе эти цифры дифференциации не говорят нам ничего о том, за счет чего происходит этот рост. Этот рост наведен за счет федеральных трансфертов в социальную сферу, может быть, в подготовку крупных спортивных соревнований, или это реально эндогенные источники роста – реальный рост инвестиционной привлекательности, появление частных компаний, которые создают производство товаров и услуг, и за счет этого осуществляется экономический рост.

Постольку, поскольку задача – вычленение эндогенных источников роста и наведенных источников роста – до конца методически не решена, то я думаю, что Министерство экономического развития по этой причине от обсуждения этого вопроса уходит. Понятно, что эти различия сохраняются, они колоссальные, с ним надо что-то делать. А как их оценивать – сложный и неоднозначный вопрос.

Следующий момент – что есть стратегия пространственного развития? К ней можно относиться очень по-разному. Это либо стратегия, которая является основой для политики выравнивания межрегиональных различий, или основной для региональной политики в узком ее понимании как политики, которая действительно нацелена на управление

межрегиональными различиями. Или же стратегия – это инструмент согласования всех направлений федеральной политики.

Исходя из лучших мировых практик, стратегия должна быть, прежде всего инструментом согласования разных направлений федеральной политики. В принципе, чиновники это сейчас понимают и декларируют. Неспроста последние идеи, которые пытаются экстренно реализовать при подготовке стратегии пространственного развития – это именно разработка инфраструктурного каркаса на основе стратегии пространственного развития. О чем идет речь? В чем суть согласования?

Не должно быть такого, что энергетики строят энергетическую инфраструктуру в одном регионе, транспортники – во втором. А в итоге, не развивается ни первый регион, ни второй, потому что в одном регионе нет транспорта, в другом регионе нет энергетики. Так быть не должно.

Другое дело, что стратегия пространственного развития, как показывает мировой опыт, является только одним из шагов в сторону обеспечения согласованности интересов. Следующим обязательным шагом является анализ расходов федерального бюджета в региональном разрезе – причем, не только трансфертов, а всех расходов. А когда на этот шаг решаться федеральные власти – это очень большой вопрос.

Даже, если мы смотрим на стратегию пространственного развития как инструмент согласования разных направлений федеральной политики, мы все равно сталкиваемся с проблемой выбора приоритетов. На словах, федеральные чиновники декларируют именно тот вариант стратегии – это сбалансированное развитие, это поиск источников роста во всех остальных регионах. Другое дело, что все равно вопрос о распределении денег и выборе приоритетов это не снимает. Потому что, как только мы говорим о том, что мы считаем, что надо искать источники роста по всей территории страны в разных типах регионов, это неизбежно означает, что ресурсы должны быть везде, и мы должны все равно давать и тем, и другим, и этим. А хватит ли на всех денег – вопрос очень неоднозначный, и до конца не просчитанный.

[01:29:54]

Последний тезис, касается агломераций. Хочу поднять вопрос о том, какое место агломерации действительно могут занимать в федеральной политике. Как-то так складывается, что агломерации всегда рассматриваются как некие элементы политики поляризованного развития. Если мы поддерживаем агломерации, это значит, что мы делаем выбор в пользу точек роста, поляризованного развития, и это в корне противоречит выравниванию межрегиональной дифференциации.

Как показывает зарубежный опыт и российский опыт, ситуация не настолько прямолинейная. На самом деле, поддержка агломерация может быть в том числе и

элемент политики выравнивания межрегиональных различий. О чем идет речь? На что обращают внимание те эксперты, которые выступают за поддержку агломераций?

Российское население все равно концентрируется в агломерациях. Нравится нам это или не нравится, но все расчеты показывают, что растет население, которое едет в города. Но, с чем мы сталкиваемся – многие жители, которые едут в крупные города, дальше едут в Москву. Соответственно, создание условий для развития агломераций за пределами Москвы – первого порядка, второго порядка – это, в том числе, возможный противовес Москве. Это предотвращение концентрации населения в самых крупных агломерациях Московской и Питерской. Соответственно, это создание точек роста за пределами центра. Крупные агломерации в Сибири, на Дальнем Востоке, если они появятся, еще где-то. Это возможность создания полицентричной системы полюсов роста. От этих полюсов роста уже будет идти диффузия инноваций и нововведений на окружающей территории – это будут действительно точки роста по всей территории страны.

На самом деле, есть в мире примеры реализации стратегии региональной политики, которые основывались именно на таком подходе. Поддержка проблемных территорий – но не поддержка самых проблемных территорий, а поддержка точек роста в границах проблемных территорий.

Другое дело, что тоже у этой концепции есть масса отрицательных моментов, сложных моментов. Поэтому вопрос нуждается в обсуждении. Но, тем не менее, мне хотелось бы этот вопрос оставить.

Мужчина: Вы верно сказали о (нрзб.) (01:32:39) агломераций, но ведь там становится проблемным управление агломерациями. Пока этот вопрос решается только на региональном уровне, но (нрзб.) (01:32:53). В этой связи, рассматривается ли вопрос формирования модели управления городскими агломерациями?

Ольга Кузнецова: Если речь идет об управлении агломерациями именно как агломерациями, то есть как управлять совокупностью муниципальных образований, то, пожалуй, эта проблема ставится, декларируется, есть понимание, но это понимание примерно на уровне – надо развивать межмуниципальную кооперацию. Как, какими инструментами – пока все очень аморфно.

И второй вопрос, который поднимается – вопрос об увеличении полномочий властей городских округов, особенно городов-миллиоников. Потому что понятно, что какая-то межмуниципальная кооперация, если они внутри города молча решают. Но пойдут ли на это федеральные власти?

Александр Швецов: Андрей Олегович Полынев.

Андрей Полынев: Добрый день, коллеги. Я тоже хочу сказать несколько слов по поводу этой ситуации, которая связана с пространственным развитием. К сожалению, в области

пространственного развития проблема в последние годы приобрела особую остроту. И несмотря на победные реляции Министерства экономического развития о сокращении межрегиональной дифференциации, радоваться тут нечему. За 20 лет прошедших сначала возобновления экономического роста – осенью этого года будет 20 лет.

[01:35:01]

Осенью 2008 года начался экономический рост, но за 20 лет практически не удалось серьезно решить проблему сокращения межрегиональной дифференциации. На сегодня, по оценкам за 2016 год, среднедушевое ВРП – правда, рассчитанное без учета паритета покупательной способности – по федеральным округам максимальное к минимальному составляет более четырех раз; по субъектам РФ – уже 50 раз – это Ненецкий округ и Ингушетия. А, если спуститься ниже до муниципальных районов городских округов, то страшно даже подумать.

Поэтому, ситуация очень серьезная. На сегодня мы имеем очень интенсивную миграцию экономически активного населения в крупные агломерации, в региональные экономические центры. Вопрос очень серьезный. И как его, этот процесс остановить? За эти 20 лет Россия потеряла около 25 тысяч населенных пунктов – это села, деревни и поселки городского типа. Причем, если за первые 8-9 лет – это период экономического подъема – у нас ВВП возрос примерно в 1,8 раза, почти удвоился, то за последние годы, начиная с 2009 года – там понятно, что был период мирового финансово-экономического кризиса, затем период возобновления роста, потом опять падения в связи с инвестиционным давлением и падением цен на нефть. Всего за последние годы, с 2016 по отношению к 2009 году, рост составил всего 5,5%. Каких-то больших успехов в плане снижения дифференциации мы не наблюдаем, повторяю, несмотря на победные реляции министерства. Сейчас ситуация такая, что порядка 20 млн человек трудятся за пределами своего места жительства. За счет маятниковой миграции, в результате которой люди приезжают работать в другие крупные центры и агломерации, и территории опережающего развития, которые стали развиваться с 2015 года. Что делать?

Оптимизм внушают последние документы, которые были приняты – это «Основы региональной политики» 2017 года, и недавно обнародованы уже основные приоритеты президентской программы до 2024 года. Они между собой не противоречивы, не противоречат, и это внушает определенный оптимизм. Но, с другой стороны, что делать с этими местностями, территориями, которые находятся за пределами агломераций, за пределами территорий опережающего развития и особых экономических зон. Что с ними делать? Понятно, что то, что обозначено в «Основах региональной политики» – это сокращение уровня и качества жизни населения в городских агломерациях, малых городах и сельских местностях. Эта задача может быть выполнена при одном условии – если на этих территориях будут созданы благоприятные условия для развития малого и среднего

бизнеса – только в этом случае. Это соответствует одному из важнейших приоритетов президентской программы, но как это сделать?

Понятно, что только за счет развития бюджетной сферы на этих территориях решить проблему нельзя. Как развить малый и средний бизнес на этих территориях? Нужно создавать рабочие места в этом секторе экономики, которые бы позволяли обеспечить достойную зарплату и достойный уровень жизни. Но опять-таки, не всякий малый и средний бизнес пойдет на эти территории. Даже, если будут созданы очень благоприятные условия для бизнеса вообще в стране, для повышения инвестиционной активности, и будет создан действенный механизм поддержки субъектов федерации с экономическими проблемами, даже в этом случае эти инвестиции и экономическая активность будет локализована, прежде всего, в агломерациях и крупных региональных центрах, в территориях опережающего развития и в особых зонах. А что делать тогда с этими территориями?

[01:40:00]

Не весь малый бизнес будет развиваться в первоочередном порядке на этих территориях. Здесь надо выделить два сектора. Сектор, который ориентирован на локальный и региональный рынок – он развиваться не будет, потому что не будет платежеспособного спроса. Но есть и другой сегмент малого и среднего бизнеса, который завязан на кооперационные поставки или работает по аутсорсингу с крупными предприятиями, которые будут локализованы в крупных центрах, и которые как раз будут представлять собой специализированные виды деятельности, в том числе ориентированные на так называемый не сырьевой экспорт. Это тоже соответствует приоритетам президентской программы.

И здесь получается, что сначала мы должны решать эту проблему, параллельно решая проблему другую, обозначенную в послании президента – развивать транспортную инфраструктуру, и параллельно развивать малый бизнес. То есть фактически сдвинуть с мертвой точки за короткий период, в среднесрочной перспективе всего шесть лет, эту колоссальную задачу, решая проблему наращивания новых производств с высокой долей добавленной стоимости, в том числе ориентированных на не сырьевой экспорт, решая проблема транспортной связанности, и решая проблему развития малого и среднего бизнеса. Это колоссальная проблема. Даже, если будет в стратегии пространственного развития прописано все очень хорошо и действительно намечены все приоритеты и задачи, и даже отработанные механизмы, как всего этого достигнуть, у меня есть определенные сомнения. Да, нужна просто политическая воля все это реализовать. А сможет ли нынешний состав правительства, учитывая его неолиберальный уклон, это реализовать, у меня есть определенные сомнения.

Мужчина: У меня создается впечатление – все доклады хорошие, но все организации варятся внутри себя, внутри собственных событий. (нрзб.) (01:42:31) экспертных сообществ – самообразующих сообществ, которые действительно этими вопросами занимаются, и они (нрзб.) (01:42:38) этим занимаются.

Александр Швецов: В чем ваш вопрос?

Мужчина: У меня просьба.

Александр Швецов: Мы вас услышали, спасибо. Вопросы есть, коллеги? Пожалуйста.

Женщина: Скажите, пожалуйста, мусорная проблема – это проблема не только города Москвы, это проблема многих городов. Как вы предполагаете, возможно ли какое-то бюджетное финансирование по всем регионам? И возможно ли здесь малый бизнес, точки роста возможны ли в этой сфере?

Андрей Полынев: Я думаю, что проблема будет решаться и по всей стране. Поскольку сейчас уже внимание на эту проблему обращено на самом высоком уровне. Естественно, и малый бизнес может быть подключен к решению этой проблемы, безусловно. Потому что экологическая проблема будет выходить на первый план в ближайшее время, я с вами согласен.

Александр Швецов: Давайте поблагодарим Андрея Олеговича. Я прошу прощения, что гнать начинаю. Дело в том, что мы не свободны, и нас поджимает следующее мероприятие. Поэтому мне осталось только поблагодарить вас за заинтересованное и внимательное отношение к докладам, которые были сегодня произнесены, а всех докладчиков я благодарю за то, что они откликнулись и выступили, в очень короткое время подготовили и выступили с интересными сообщениями. Всем спасибо. Всех благ вам!

[01:44:20] [Конец записи]