

JEL: R12, R50, R58
УДК 332.1

<https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.107-125>

Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем

О.В. Кузнецова

Кузнецова Ольга Владимировна

доктор экономических наук, профессор
главный научный сотрудник

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН, ул. Вавилова, 44, корп. 2, Москва, 119333, Российская Федерация

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

ORCID: 0000-0003-4341-0934

Аннотация. Анализируются проблемы, возникшие при разработке Стратегии пространственного развития РФ и снижающие эффективность госполитики в этой сфере. Показано, что принципиальное повышение качества государственного управления в сфере пространственного развития требует решения целого ряда задач. Прежде всего, это формирование необходимой статистической основы. Во-первых, обработка и публикация статистических данных по территориальной структуре расходов федерального и региональных бюджетов, их открытость для широкого круга экспертов. Во-вторых, введение статистического учета в разрезе городских агломераций (на первом этапе хотя бы по численности населения), для чего необходимо научное обоснование и последующее утверждение официальных подходов к выделению агломераций. Кроме того, не теряет своей актуальности и проблема повышения качества муниципальной статистики в целом (в частности, разработка СПР вынуждена была опираться на весьма условные методики расчета валового муниципального продукта). Выявлен ряд вопросов, которые нуждаются в широком экспертном обсуждении (которого явно не хватило в ходе подготовки Стратегии пространственного развития). В частности, к числу недостаточно проработанных вопросов относятся связанные с макрорегионами: насколько важно сокращение территориальных диспропорций именно в разрезе макрорегионов, каков реальный смысл выделения макрорегионов и разработки стратегий их социально-экономического развития. Не менее важным является вопрос о допустимости роста межрегиональных различий при условии обеспечения высоких темпов роста в проблемных регионах. Показано, что на федеральном уровне доминирует стремление к принятию решений «сверху» при недостаточном внимании развитию «снизу», примером чего являются перспективные экономические специализации регионов. Вопрос о последних целесообразно решать в рамках государственной инвестиционной политики, причем при принятии решений о господдержке инвестиционных проектов на конкретных территориях.

Ключевые слова: приоритеты пространственного развития, бюджетные расходы, сокращение территориальных диспропорций, система расселения, перспективные экономические специализации, инвестиционная политика, макрорегионы, Россия

Для цитирования: Кузнецова О.В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 107–125. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.107-125>

Problems of Elaboration of Spatial Development Strategy of the Russian Federation

O.V. Kuznetsova

Olga Vladimirovna Kuznetsova

Doctor of Science (Economics), Professor

Chief Researcher

Federal Research Center ‘Computer Science and Control’ of Russian Academy of Sciences; Vavilova Str., 44-2, Moscow, 119333, Russian Federation

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

ORCID: 0000-0003-4341-0934

Abstract. The paper analyzes the problems encountered during elaboration of the spatial development strategy of the Russian Federation and reducing the effectiveness of state policy in this area. A significant improvement in the quality of governing over spatial development sphere requires solving a number of issues, including setting up the statistical foundation; publishing the statistical data on federal and regional budgets and improving its transparency; establishment of official methods of defining urban agglomeration; increasing the quality of municipal statistics as a whole. Several issues require extensive expert discussion. Among them are mostly those concerning macroregions: how important is decreasing territorial disparities at the level of macroregions; what is the point of defining macroregions and creating the strategies of their socio-economic development; how fast can the difference between regions grow as long as the less developed regions maintain high rates of development. At the federal level, there is a prevalent desire to make decisions ‘from above’ ignoring development ‘from below’. One example of such attitude are the perspective economic specializations of the regions. This issue should be solved in the framework of state investment policy, during decision-making on providing state support to investment projects in certain territories.

Key words: priorities of spatial development, budget expenditures, reduction of territorial disparities, settlement system, perspective economic specializations, investment policy, macroregions, Russia

For citation: Kuznetsova O.V. Problems of Elaboration of Spatial Development Strategy of the Russian Federation. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 4, pp. 107–125. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.107-125> (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

В феврале 2019 г. правительственным решением была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ (далее – СПР). Заложенные в этом документе идеи и подходы оцениваются весьма неоднозначно, в научной литературе появилось немало публикаций на эту тему (Кулешов, Селиверстов, 2017; Минакир, 2018; Михеева, 2018; Лексин, 2019). Часть критикуемых положений СПР, как нам представляется, неизбежно имеет дискуссионный характер, но совершенно очевидно, что качество СПР могло бы быть заметно более высоким. На наш взгляд, для дальнейшего развития стратегического планирования, реализации государственной политики пространственного развития важно понять, в чем причины возникновения подобной ситуации. По меньшей мере две из них назывались.

Первая – отсутствие в России стратегии социально-экономического развития страны. И по логике федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², и исходя из зарубежного опыта (Региональная..., 2015), СПР должна была бы стать региональной проекцией стратегии развития страны, основой для координации разных направлений федеральной социально-экономической политики³. Поэтому СПР вынужденно оказалась просто видением закономерностей пространственного развития страны, исходя из сохранения сложившегося экономического курса.

Вторая – очевидное несовершенство процесса подготовки и обсуждения СПР. Во-первых, он был чрезмерно зарегламентирован правительственными решениями, на которые вынуждены были ориентироваться разработчики СПР. Речь идет о правительственном постановлении о содержании СПР⁴, утвержденной в мае 2017 г. вице-премьером Д. Козаком Концепции СПР (которая в открытом доступе вообще не была опубликована и потому практически не обсуждалась). Во-вторых, сколько-нибудь широкого обсуждения

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р / Консультант-Плюс. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: октябрь 2019).

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ / КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: октябрь 2019).

³ СПР не задумывалась, как нередко полагают эксперты, как основа для региональной политики федеральных властей в классическом ее понимании, подробно изложенном, например, в (Артоболевский, 2008).

⁴ О содержании, составе, порядке разработки и утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации: постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 / Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185091/ (дата обращения: октябрь 2019).

СПР, как справедливо отмечает В.Н. Лексин (Лексин, 2018), тоже не было. Даже те мероприятия, где такое обсуждение проходило, в подавляющем большинстве своем не предполагали диалога между разработчиками СПР и другими участниками, взаимного понимания позиций. При этом формат СПР не предполагает даже пояснительной записки к ней.

Ряд экспертов (Бухвальд, 2019; Зубаревич, 2019) совершенно справедливо указывали на то, что в СПР важно было поднять вопросы полномочий региональных и муниципальных властей, их финансовых ресурсов (эта тема в СПР вообще не затрагивается). Впрочем, скорее всего, попытка поднять в рамках СПР эту крайне болезненную тему, которая обсуждается в стране на протяжении уже очень многих лет без принятия решений о существенном расширении полномочий властей на местах, в очередной раз не увенчалась бы успехом.

Кроме того, разработка СПР столкнулась с целым рядом проблем федерального регулирования регионального развития общего характера, которые не были решены к началу работы над СПР и которые федеральные власти не стали решать в процессе подготовки и обсуждения СПР. Нельзя сказать, что эти проблемы так или иначе не поднимались ранее в научной литературе, однако в контексте СПР они практически не обсуждались, и именно на них мы остановимся далее. На наш взгляд, они во многом объясняют особенности получившегося документа.

НЕПРОЗРАЧНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ПРИОРИТЕТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Одним из самых дискуссионных вопросов СПР стали заявленные в ней приоритеты пространственного развития. Отчасти это связано с уже упомянутой выше проблемой общего понимания места СПР в системе стратегических документов. Повторим, что СПР рассматривалась как инструмент координации разных направлений федеральной политики в региональном разрезе, а отнюдь не как инструмент федеральной региональной политики¹, поэтому у нее не только сугубо региональные цели, но и общеэкономические. В соответствии с СПР, «целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населе-

¹ Документом региональной политики как таковой можно считать: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 / КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: октябрь 2019).

ния, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны». Сокращение межрегиональных различий и решение общеэкономических задач (ускорения темпов экономического роста и технологического развития) – как хорошо известно, во многом противоречащие друг другу цели (решение общеэкономических задач приводит к нарастанию диспропорций), и задача властей – найти оптимальный их баланс.

В связи со сложностью определения территорий приоритетного развития возникает, прежде всего, вопрос о том, есть ли вообще необходимость в определении таких приоритетов. С точки зрения обеспечения максимально широкой поддержки СПР со стороны представителей регионов, экспертного сообщества проще приоритетные территории не выделять и говорить об обеспечении условий развития во всех регионах страны. Однако хотя бы в силу того, что крупные инфраструктурные проекты имеют высокую стоимость, не позволяющую реализовывать сопоставимые по масштабам проекты сразу во всех субъектах РФ, распределение федеральных средств по территории страны в любом случае является неравномерным, а при отсутствии сколько-нибудь четко сформулированных приоритетов это распределение складывается во многом стихийно и не всегда обоснованно.

Проблема же в том, что обсуждение приоритетов пространственного развития страны не может проходить только на качественном уровне. Независимо от того, какие типы территорий выбираются в качестве приоритетных (или приоритеты не выбираются вообще, предполагается равномерное распределение средств по всей территории страны), важно понимать, как это повлияет на уже сложившееся распределение средств бюджетной системы. Например, если крупнейшие городские агломерации станут приоритетами, то насколько больше бюджетных средств будет в них направляться (и, соответственно, меньше в другие типы территорий)? Где сейчас концентрируются бюджетные средства и как планируется перераспределить их по территории страны?

К сожалению, на эти вопросы нет ответов, поскольку в России до сих пор не сложилась практика оценки распределения всего объема средств федерального бюджета даже по субъектам РФ, не говоря уже о муниципальных образованиях (рассматривается, конечно, открытая часть бюджета). Подчеркнем, что речь идет именно обо всех расходах федерального бюджета, а не только о межбюджетных трансфертах (информация по которым является общедоступной). Данные по большей части федеральных расходов, или так называемым прямым расходам – средствам, поступающим из федерального бюджета бюджетополучателям в регионах, минуя региональные бюджеты, в сводном виде не публикуются и не обсуждаются (исключением можно счи-

тать данные Росстата по федеральным инвестициям в основной капитал, но не менее важным является, к примеру, распределение текущих расходов на финансирование высшего образования, науки). На уровне экспертов эта проблема обсуждается уже по меньшей мере два десятка лет (Федеральный..., 1999), однако в силу политической сложности вопроса федеральные власти не решаются на повышение прозрачности пространственной структуры расходов федерального бюджета. Наряду с отсутствием информации о распределении прямых расходов федерального бюджета по территории страны можно отметить отсутствие аналогичной информации по прямым расходам региональных бюджетов в разрезе муниципальных образований, по расходам государственных компаний и корпораций.

На наш взгляд, до тех пор, пока федеральные власти не пойдут на раскрытие информации о территориальной структуре расходов федерального бюджета (распределении средств по субъектам РФ и муниципальным образованиям), а вслед за ними региональные власти – о структуре расходов своих бюджетов, все дискуссии о приоритетах пространственного развития будут оставаться сугубо абстрактными. Даже если в федеральных документах будут закладываться правильные с точки зрения большинства экспертов цели пространственного развития, в условиях закрытости территориальной структуры бюджетов невозможно будет оценить выполнение этих целей.

Стоит также добавить, что в России любое обсуждение приоритетов (не имеет значения, в какой сфере) всегда вызывает опасения (скорее всего, небезосновательные), что все, что не будет объявлено приоритетом, вообще не получит федерального финансирования. Поэтому на стадии доработки СПР власти субъектов РФ стремились включить свои регионы в приоритетные, и в итоге все они этого добились. Так, для обеспечения национальной безопасности в СПР предусмотрена поддержка геостратегических территорий РФ. Перечень таковых по сравнению с общепринятым (Дальний Восток, Арктика, Крым, Калининградская область, Северный Кавказ) был расширен за счет всех без исключения приграничных регионов страны. В итоге геостратегическими оказались полностью или иногда частично (в силу частичного попадания в сухопутную Арктику – это Республика Коми, Архангельская область и Красноярский край) 51 субъект РФ из 85.

Примерно та же ситуация с перспективными центрами экономического роста, которые тоже определены в СПР. Этих центров роста несколько типов – разные по размерам города и городские агломерации (таковых всего 95), минерально-сырьевые и агропромышленные центры (27 центров), центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня (20 центров). В итоге такие перспективные центры нашлись во всех без исключения субъектах РФ.

Таким образом, СПР, как и прежде региональный раздел в Стратегии-2020 (Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года)¹, оказалась в максимальной степени политически нейтральной: в результате всех согласований претендентами на федеральное внимание и федеральную поддержку оказались все субъекты РФ. С одной стороны, это неплохо, должны быть условия для развития всей территории страны. С другой стороны, в очередной раз не были определены реальные приоритеты федеральной политики регионального развития, это означает, что и далее решения о распределении федеральных денег по регионам будут приниматься исходя из складывающихся на конкретный момент ситуаций, а не исходя из заложенных в стратегическом документе идей.

НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ ПОДХОДОВ К СОКРАЩЕНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ, ИХ ПОЛИМАСШТАБНОСТЬ

В заявленных в СПР целях пространственного развития многие эксперты основное внимание обращают на сокращение межрегиональных различий. Ни в коей мере не отрицая необходимость и значимость решения этой задачи, стоит отметить, что в ходе обсуждения СПР стало очевидным, что постановка задачи отнюдь не однозначна и требует выработки и в обществе, и среди экспертов определенного консенсуса.

Первая проблема – «смешивание» в ходе дискуссий двух разных по сути задач: обеспечения позитивной динамики развития проблемных территорий и сокращения межрегиональных различий. Ведь на фоне позитивной динамики развития проблемных территорий может, тем не менее, происходить нарастание межрегиональных различий за счет еще более быстрых темпов роста благополучных территорий и, наоборот, может иметь место сокращение межрегиональных различий при повсеместной отрицательной динамике. Последний вариант однозначно негативен, но ответ на вопрос, что лучше – а) обеспечение более высоких темпов роста в проблемных регионах при сохранении (или даже нарастании) их отставания от благополучных или б) сокращение отставания проблемных территорий от благополучных при более низких темпах роста – не столь уж однозначен (даже при высоких темпах роста в проблемных территориях их отставание от благополучных чревато сохранением миграционного оттока из первых).

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р / КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: октябрь 2019).

Вторая проблема – выбор масштаба территорий, по которым оценивается сокращение территориальных диспропорций. Традиционно речь идет о субъектах РФ, но, как хорошо известно, диспропорции в уровне социально-экономического развития муниципальных образований в пределах одного субъекта РФ часто бывают еще более значимыми. Напротив, можно ставить задачу сокращения территориальных диспропорций в масштабе не субъектов РФ, а рассматриваемых ниже макрорегионов (в предложенных в СПР границах или аналогичных). При этом сокращение диспропорций на одном уровне может сопровождаться их ростом на другом. И вопрос выбора ключевого уровня опять-таки не столь уж однозначен.

Самым неочевидным является сокращение территориальных различий на уровне макрорегионов, однако возможно, что для России на данный момент это ключевая и наиболее реалистичная задача. Представители регионов нередко говорят, что основной проблемой им видится отток населения не из малых городов и сельской местности, а из региональных «столиц». Отток населения из небольших населенных пунктов отнюдь не всегда связан с их проблемностью, это может быть и следствием роста производительности труда, когда, к примеру, на селе уже не нужно прежнее количество рабочих рук на фоне роста объемов сельскохозяйственного производства (хотя, конечно, отток населения можно снизить за счет снятия институциональных ограничений для развития новых видов занятости, если таковые возможны). А вот отток из региональных «столиц», даже городов-миллионников, квалифицированных кадров в Москву – это серьезная проблема, реально подрывающая перспективы экономического роста в регионах. Малые и средние города не смогут (по крайней мере в обозримой перспективе) конкурировать с Москвой по возможностями профессиональной самореализации, разнообразию объектов социальной инфраструктуры, досуга. А вот другим городам-миллионникам, более широко, крупным и крупнейшим городским агломерациям, такая конкуренция вполне по силам, и поэтому именно их (не считая еще и Санкт-Петербурга) можно рассматривать как потенциальные точки роста в разных регионах страны. Хотя объявление крупнейших агломераций в качестве одного из приоритетов федеральной политики пространственного развития, напротив, вызвало опасения, что это приведет к продолжающейся концентрации ресурсов именно в Москве (особенно учитывая активность ее нынешнего руководства).

Хорошей иллюстрацией полимасштабности поддерживаемых в рамках региональной политики точек роста на разных этапах развития страны и для разных регионов является Германия. В старых землях точки роста выбирались в наиболее проблемных регионах рынков труда, которые выделялись по маятниковой миграции, – их насчитывалось 160–180. Для новых

земель была разработана концепция организации территории, в основу которой была положена система центральных мест и осей, получивших приоритетное значение в развитии. И в этой системе особая роль среди пунктов развития придавалась всем основным городам в разных частях Восточной Германии, включая Берлинскую агломерацию (Кузнецова, 2002).

Другое дело, что опора на точки роста при решении задачи сокращения межрегиональных диспропорций требует создания условий не только для реализации потенциала развития самих точек роста, но и так называемой диффузии нововведений на периферию – обеспечения позитивного влияния точек роста на окружающие территории. Ответ на вопрос о том, являются ли в России ключевые города «пылесосами», вытягивающими из окружающих территорий все ресурсы (прежде всего человеческие), или «точками роста», из которых идут импульсы развития на периферию, отнюдь не однозначен.

ОСТРЫЙ ДЕФИЦИТ ИНФОРМАЦИИ ПО СИСТЕМЕ РАССЕЛЕНИЯ И ЕЕ ТРАНСФОРМАЦИИ

Наряду с отсутствием информации по территориальной структуре бюджетных расходов есть еще один, не менее значимый пробел в статистическом обеспечении принятия управленческих решений в России – отсутствие в официальной российской статистике данных по городским агломерациям. Статистика Росстата публикуется только по официальным территориальным единицам – муниципальным образованиям (ее низкое качество – отдельная проблема) или же по численности населения, агрегированной по типам населенных пунктов, но тоже в их официальных границах. О том, что нужна статистика по городским агломерациям, в России говорят еще дольше, чем о прямых бюджетных расходах – уже почти полвека (Ткаченко, Фомкина, 2014), но ситуация также пока не меняется.

Конечно, регионалисты давно и активно изучают закономерности формирования городских агломераций, происходящие в них процессы. Но в широком экспертном сообществе, как показывает обсуждение СПР, далеко не всегда есть понимание различий между городом в его официальных границах и городской агломерацией. Нередко в ходе дискуссий говорится, что люди предпочитают жить в малых / средних городах и даже сельских населенных пунктах, а отнюдь не в крупных городах. Однако реальная привлекательность таких небольших поселений сильно зависит от их географического положения: одно дело ближний пригород, откуда есть возможность ежедневных поездок в город на работу (сельские населенные пункты на Рублевском шоссе в Подмосковье формально Москвой не являются), и совершенно другое дело – городок или село на периферии, где занятость

возможна только по месту жительства или же в форме отходничества. Похоже, что нередко происходит подмена понятий – стремление граждан жить в частном доме со всеми преимуществами его местоположения, но работать при этом в крупном городе расценивается как стремление жить вне крупной городской агломерации.

Формирование статистических данных по городским агломерациям является непростой, но вполне решаемой задачей, за рубежом есть такой опыт (Кузнецова, 2019а; 2019b). Например, в США собираются и публикуются данные по метрополитенским статистическим ареалам. В Германии уровень урбанизации оценивается по численности населения, проживающего в муниципалитетах с разной плотностью населения, что тоже показывает распределение населения в пространстве, а не по отдельным населенным пунктам. У разных подходов есть свои плюсы и минусы, их надо обсуждать и выработать оптимальный для России вариант.

В ходе подготовки СПР была проведена работа по делимитации агломераций, однако пока даже не поднимается вопрос о том, чтобы официально определить границы агломераций для целей статистического учета, а это необходимо для понимания реальной ситуации с системой расселения в России. К слову, в силу отсутствия закрепленных подходов к выделению агломераций, какие-либо детали проведенной работы по их делимитации в СПР раскрыты не были.

Для оценки реально происходящих изменений в системе расселения важны и более глубокие социологические опросы. Так, в научных исследованиях немало внимания уделяется миграции населения в крупнейшие города (Столицы..., 2018). Вместе с тем, доминирование в существующих опросах ответов о работе как основном мотиве принятого решения о миграции все же оставляет без ответа важный с управленческой точки зрения вопрос о том, можно ли уменьшить миграцию в столицы, поскольку остается неясным принципиальный момент: едут ли граждане за работой, которой в принципе не может быть за пределами федеральной или хотя бы региональной столицы (например, люди хотят реализовать себя в федеральном министерстве, у них амбиции работы в лучших или наиболее известных столичных вузах, клиниках, театрах), либо же дело исключительно в более высокой оплате труда или, того хуже, просто в отсутствии рабочих мест. Если доминирующим является первый мотив, то возможности сдерживания роста крупнейших агломераций оказываются крайне ограниченными, если второй – то вполне реально сократить миграционный приток в столицы, создавая «нормальные» рабочие места на периферии.

Исследования, конечно, показывают, что работа – не единственный фактор миграции, но это очевидно прежде всего в отношении малых городов,

где объективно крайне ограничены возможности получения профессионального образования (особенно высшего), где явно существуют проблемы с обеспечением досуга жителей (они отчасти преодолеваемы, но большого разнообразия досуга тоже объективно быть не может). Однако гораздо важнее понять, почему люди уезжают из средних и больших городов, из региональных столиц в федеральные (Москву и Санкт-Петербург). По всей видимости, для федеральных и региональных властей важны были бы социологические опросы, которые давали бы ответы на вопросы не о том, что заставило людей сменить место жительства, а о том, что остановило бы отъезд в более крупный город.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ КАК НЕУДАЧНОЕ РЕШЕНИЕ ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

К числу наиболее дискуссионных положений СПР можно отнести предложенные в стратегии «перспективные экономические специализации субъектов Российской Федерации». В качестве таковых предложено считать «совокупность укрупненных видов экономической деятельности (отраслей), обусловленных благоприятным сочетанием конкурентных преимуществ (пространственных факторов размещения видов экономической деятельности)». Именно таким перспективным отраслям специализации регионов предполагается оказывать государственную поддержку, тогда как другие виды деятельности претендовать на таковую, скорее всего, не смогут¹.

Можно было бы сказать, что появление в СПР положений по перспективным экономическим специализациям – одна из иллюстраций зарегламентированности содержания СПР формальными решениями (необходимость определения специализаций субъектов РФ была предусмотрена указанным выше правительственным постановлением о содержании СПР). Однако идея появилась все же не совсем случайно. Более того, на стадии замысла она поддерживалась представителями регионов.

В последние годы, действительно, назрела необходимость усиления се-

¹ Примером опоры на перспективные экономические специализации стал документ: Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р / КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/59272.html/> (дата обращения: октябрь 2019). В Стратегии говорится следующее: «В связи с ограниченностью ресурсов условием, определяющим возможность реализации Стратегии, станет фокусирование усилий и концентрация поддержки государства на территориях, обладающих наибольшим туристским потенциалом для создания конкурентоспособных туристских продуктов. ...С учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года... приоритетным является развитие территорий, для которых туризм определен в качестве перспективной экономической специализации».

лективности в государственной поддержке инвестиционных проектов – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Действующее законодательство, как правило, предполагает поддержку проектов, связанных с созданием производства почти любой продукции. Например, в федеральном законе об особых экономических зонах¹ в промышленно-производственных ОЭЗ допускаются любые виды деятельности, за исключением добычи полезных ископаемых и производства таких подакцизных товаров, как табак и алкоголь. В остальном не имеет никакого значения, создается ли производство высокотехнологичной продукции или нет, существуют ли уже аналогичные производства в России (и обходятся без господдержки) и т. д. Формирование именно такого законодательства можно объяснить тем, что разработка соответствующих документов проходила в основном в первой половине 2000-х гг. – первые годы экономического роста, когда еще был явный дефицит потребительских товаров отечественного производства, когда иностранные инвестиции только начали более или менее активно приходить в Россию. В тот период и федеральные, и региональные власти вполне оправданно пытались создать в регионах самые разные производства, главное было обеспечить создание новых рабочих мест, рост объемов производства и доходов, то есть рост количественных показателей.

В последние годы экономическая ситуация в России, конечно, далека от благополучной, однако у властей уже нет желания поддерживать любые проекты (речь, конечно, не идет о самых проблемных регионах, где по-прежнему актуальна задача создания любых рабочих мест). Начали говорить о том, что при действующем инвестиционном законодательстве поддерживаются проекты, которые могут быть реализованы и без потерь со стороны бюджета (в виде выпадающих доходов от налоговых льгот или бюджетных расходов, к примеру, на обеспечение льготных кредитов). Более того, стали появляться примеры господдержки строительства новых предприятий, которые очень быстро оказываются в сложном положении (и опять требуют помощи со стороны властей) из-за перепроизводства товаров. Названия компаний обычно умалчиваются, но перепроизводство сахара в 2017 г. довольно активно обсуждалось в СМИ.

Однако совершенно очевидно, что решать проблему отбора поддерживаемых государством инвестиционных проектов надо было отнюдь не путем «назначения» перспективных специализаций «сверху». Целесообразно было бы проработать и внедрить общие критерии, которым должен удовлетворять претендующий на господдержку инвестиционный проект, на-

¹ Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ / КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (дата обращения: октябрь 2019).

пример, производство продукции, аналогов которой нет в России. Или, как вариант, можно определять конкретные виды деятельности, которые могут претендовать на господдержку, но делать это точно и «снизу» – так, как это предполагается в соответствии с концепцией «умной специализации» (Foray, 2015). Например, при разработке планов развития конкретных особых экономических зон, в нормативно-правовых актах самих субъектов РФ.

У определения перспективных экономических специализаций «сверху» (в рамках СПР) какой-то смысл мог бы быть, если бы такая перспективная специализация была определена только в самых общих чертах для выработки дифференцированных подходов к созданию в регионах инфраструктуры. Например, регионы-лидеры по развитию высокотехнологичных производств особенно нуждаются в поддержке и развитии профильного образования, научно-исследовательских центров. Другая инфраструктура нужна для добычи природных ресурсов, агропромышленного комплекса и т. д. Есть регионы, которые постепенно начинают специализироваться на различных видах услуг. Однако при подготовке СПР выбор был сделан в пользу не самого удачного решения – именно в пользу назначения довольно детализированных специализаций «сверху».

В основу определения предложенных в СПР перспективных экономических специализаций регионов были положены эконометрические расчеты, которые сами по себе отличались новизной и представляли определенный интерес. Перспективные специализации определялись на основе факторов конкурентоспособности регионов, причем для каждого вида экономической деятельности строилась своя, свойственная именно этому виду деятельности регрессионная модель, отражающая зависимость развития деятельности от факторов конкурентоспособности регионов. При этом была сделана попытка оценить те факторы конкурентоспособности, которые обычно в похожих расчетах не оцениваются, например, географическое положение по отношению к внешним и внутренним рынкам сбыта.

Однако полученные результаты оказались явно не соответствующими ожиданиям и экспертов, и представителей регионов (несмотря на то, что, повторим, изначально им импонировала идея определения перспективных специализаций). Проблема оказалась в том, что при корректном определении факторов размещения того или иного вида деятельности по территории страны в целом регрессионные модели оказались непригодны для определения перспектив развития этих видов деятельности в конкретном регионе. Часто возникали ситуации, когда отдельные виды деятельности в регионах успешно функционируют и могут продолжить функционировать в дальнейшем, но при этом «не вписываются» в общую модель факторов конкурентоспособности отрасли из-за специфики конкретных предприятий.

Например, производство определенных видов товаров может быть ориентировано на потребителя, и в силу этого конкурентоспособными для таких видов деятельности оказываются плотно заселенные регионы европейской части России. Однако могут быть разновидности таких товаров, которые нужны в первую очередь в сырьевых регионах, и потому их производство выгоднее располагать на востоке страны. В производствах, для которых доминирующее значение имеет сырьевой фактор, могут быть использованы как широко, так и редко распространенные ресурсы. Например, в деревообработке основной массив продукции делается из сосны, однако, к примеру, паркет – из широколиственных пород деревьев, произрастающих в иных районах. Иначе говоря, эконометрические методы вполне ожидаемо не смогли послужить единственной основой для формирования представлений о тех или иных явлениях, нужно еще и знание конкретных ситуаций. В ходе доработки СПР пытались «вручную» усовершенствовать перечень специализаций по регионам, однако сами региональные власти, по всей видимости, не всегда адекватно реагировали на запросы федеральных властей, а работы «сверху», повторим, никогда не бывает достаточно.

Есть и другая нерешенная в рамках СПР проблема – это определение перспективных непроизводственных специализаций регионов (не считая туризма, о котором в СПР речь идет), о чем также неоднократно говорили эксперты в ходе обсуждений СПР. С точки зрения решения утилитарной задачи корректировки системы налоговых льгот для инвестиционных проектов в производственной сфере подход вполне понятен, однако с точки зрения понимания реальной картины пространственного развития – явно недостаточен.

Кроме того, качество работы над перспективными экономическими специализациями регионов, как и над многими другими положениями СПР, априори снижалось отсутствием общенациональной экономической стратегии. Если были бы определены приоритетные для страны перспективные виды экономической деятельности, то можно было бы говорить о возможной картине их размещения по территории страны. А при разработке СПР вынужденно исходили из сложившейся структуры промышленного производства.

НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ВЫДЕЛЕНИЯ МАКРОРЕГИОНОВ И СТРАТЕГИЙ ИХ РАЗВИТИЯ

Федеральный закон о стратегическом планировании предусматривает разработку не только СПР, но и стратегий социально-экономического развития макрорегионов. Макрорегион, по закону, это «часть территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов РФ, социально-

экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования». Как видим, определение не слишком четкое. И, на наш взгляд, основная проблема с макрорегионами и их стратегиями в том, что и среди чиновников, и среди экспертов не сложилось общего понимания того, зачем нужны макрорегионы и стратегии их развития.

Ряд экспертов восприняли нормы закона о макрорегионах как спрос на возрождение экономического районирования. Однако появившиеся в СПР макрорегионы вряд ли можно однозначно считать экономическими районами. Очевидно, что было выбрано максимально простое решение: за основу была взята действующая сетка федеральных округов (причем СПР была подписана уже после включения Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа¹), таковых сейчас 8. 4 федеральных округа – Южный, Северо-Кавказский, Уральский и Дальневосточный – были приравнены к макрорегионам (только название у одного из них изменилось – на Уральско-Сибирский). Каждый из остальных 4 федеральных округов (более крупных) был поделен на 2 макрорегиона: Центральный федеральный округ – на Центральный и Центрально-Черноземный макрорегионы, Северо-Западный – на Северный и Северо-Западный, Приволжский – на Волго-Камский и Волго-Уральский, Сибирский – на Южно-Сибирский и Ангаро-Енисейский. Глядя на состав макрорегионов, которых в итоге 12, несложно увидеть, что в их границах прослеживается прежнее деление на экономические районы.

Необходимо отметить, что региональные власти в целом без особого энтузиазма отнеслись к идее появления макрорегионов: положительные изменения от появления экономических районов весьма призрачны, а угроза появления новых властных структур – управляющих макрорегионами – весьма реалистична, со всеми вытекающими последствиями (например, дополнительной отчетностью). Судьба федеральных округов с появлением макрорегионов, если бы их границы не совпали, тоже стала бы предметом обсуждения, а это новые потрясения в системе управления. В возможности же существования макрорегионов без создания специальных управленческих структур сильно сомневались. В предложенной же конфигурации макрорегионов федеральные округа могут остаться в неизменном виде, организационные изменения (если таковые потребуются) можно ограничить

¹ Такое решение было оформлено: О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849: указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 / Гарант.РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71996370/> (дата обращения: октябрь 2019).

введением в аппаратах полпредов должностей чиновников, отвечающих за разные макрорегионы.

Конечно, на стадии подготовки СПР были попытки предложить подходы к выделению макрорегионов, исходя из экономических связей субъектов РФ или перспектив создания в них общей социальной инфраструктуры. Однако, повторим, они были во многом сведены на нет необходимостью сохранить границы федеральных округов, особенно Дальневосточного в новом его составе.

Стратегии социально-экономического развития макрорегионов, по закону о стратегическом планировании, «разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития РФ, отраслевыми документами стратегического планирования РФ, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами госкорпораций, госкомпаний и акционерных обществ с госучастием, в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности РФ, стратегией социально-экономического развития РФ, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период». Исходя из этого определения, стратегия развития макрорегиона – это детализация СПР и, как и сама СПР, основа для координации разных направлений государственной политики, причем как федеральных властей, так и региональных. Более того, в федеральной политике должна обязательно учитываться и региональная составляющая деятельности госкорпораций / госкомпаний. Однако в данном случае мы возвращаемся к первой рассмотренной нами проблеме: для того, чтобы обеспечить такую координацию, надо резко повысить прозрачность региональной составляющей деятельности и самих федеральных властей, и госкорпораций / госкомпаний (таких как «Газпром», РЖД и т. д.). А региональный разрез даже инвестиционных программ последних не является общедоступным. Иначе говоря, полноценной основы для разработки стратегий развития макрорегионов нет.

Еще один немаловажный вопрос – кто должен разрабатывать стратегии макрорегионов – федеральные власти (с привлечением экспертов) или в большей степени региональные власти при федеральном руководстве? Причем такая совместная работа властей субъектов РФ, входящих в состав одного макрорегиона, над стратегией развития макрорегиона могла бы стать важным шагом в развитии межрегионального сотрудничества (о необходимости которого говорится очень много, но реальных шагов в этом направлении делается, напротив, очень мало). Например, в ходе работы над стратегией макрорегиона региональные власти могли бы как раз договариваться о специализации своих

субъектов РФ. Однако подобного рода работа по запуску межрегионального сотрудничества требует немалых усилий, поэтому вплоть до настоящего времени сохраняются риски того, что стратегии развития макрорегионов окажутся (как и перспективные экономические специализации) написанными исключительно «сверху» со всеми связанными с этим недостатками.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, как было показано выше, принципиальное повышение качества государственного управления в сфере пространственного развития требует решения целого ряда задач. Прежде всего, важно формирование необходимой статистической основы. Во-первых, обработка и публикация статистических данных по территориальной структуре расходов федерального и региональных бюджетов. Такие данные есть в системе Федерального казначейства, вопрос в их открытости для широкого круга экспертов. Во-вторых, введение статистического учета в разрезе городских агломераций (на первом этапе хотя бы по численности населения), для чего необходимо научное обоснование и последующее утверждение официальных подходов к выделению агломераций. Кроме того, не теряет своей актуальности и проблема повышения качества муниципальной статистики в целом (в частности, разработка СПР вынуждена была опираться на весьма условные методики расчета валового муниципального продукта).

Целый ряд вопросов нуждается, на наш взгляд, в широком экспертном обсуждении (которого явно не хватило в ходе подготовки Стратегии пространственного развития). В частности, к числу недостаточно проработанных вопросов относятся связанные с макрорегионами: насколько важно сокращение территориальных диспропорций именно в разрезе макрорегионов, каков реальный смысл выделения макрорегионов и разработки стратегий их социально-экономического развития. Не менее важным является вопрос о допустимости роста межрегиональных различий при условии обеспечения высоких темпов роста в проблемных регионах.

Разработка и содержание СПР показали, что, к сожалению, в России продолжает доминировать стремление к принятию решений «сверху» при недостаточной роли инициатив «снизу». Примерами являются и отсутствие в СПР норм, связанных с расширением полномочий властей на местах, и, наоборот, появившиеся в документе перспективные экономические специализации регионов. Вопрос с последними целесообразно, на наш взгляд, решать в рамках государственной инвестиционной политики, причем при принятии решений о господдержке инвестиционных проектов на конкретных территориях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Артоболевский С.С.* Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3 (18). С. 3–16.
- Бухвальд Е.М.* Институциональные проблемы стратегирования пространственного развития в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 2. С. 121–136. <https://dx.doi.org/10.31737/2221-2264-2019-42-2-6>
- Зубаревич Н.В.* Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. <https://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145>
- Кузнецова О.В.* Трансформация расселения и проблемы ее адекватного учета в стратегии пространственного развития // Население и экономика. 2019а. № 3 (1). С. 53–62. <https://dx.doi.org/10.3897/popecon.3.e34777>
- Кузнецова О.В.* Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019б. № 1. С. 146–157. <https://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-146-157>
- Кузнецова О.В.* Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Эдиториал УРСС, 2002. 304 с.
- Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.* Роль Сибири в пространственном развитии России и ее позиционирование в Стратегии пространственного развития РФ // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 3–24. <https://dx.doi.org/10.15372/REG20180212>
- Лексин В.Н.* Дороги, которые мы не выбираем (о правительственной «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года») // Российский экономический журнал. 2019. № 3. С. 3–24. <https://dx.doi.org/10.33983/0130-9757-2019-3-3-3-24>
- Лексин В.Н.* Как это делается. К разработке Стратегии пространственного развития России // Свободная мысль. 2018. № 4. С. 13–30.
- Минакир П.А.* «Стратегия пространственного развития» в интерьере концепций пространственной организации экономики // Пространственная экономика. 2018. № 4. С. 8–20. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2018.4.008-020>
- Михеева Н.Н.* Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 158–78. <https://dx.doi.org/10.30680/ЕСО0131-7652-2018-5-158-178>
- Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с. https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_004.pdf
- Столицы и регионы в современной России: мифы и реальность пятнадцать лет спустя / отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е. Тихонова. М.: Весь Мир, 2018. 312 с.
- Ткаченко А.А., Фомкина А.А.* Агломерированное расселение: к проблеме идентификации и учета // Известия Русского географического общества. 2014. № 5 (146). С. 48–56.
- Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Московский Центр Института «Восток – Запад». М.: Диалог-МГУ, 1999. 288 с.
- Foray D.* Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London, New York: Routledge, 2015. 104 p.

REFERENCES

- Artobolevskij S.S. The Western Experience of the Regional Policy Realization: Opportunities and Restrictions of Practical Use. *Regionalnye Issledovaniya* [Regional Researches], 2008, no. 3 (18), pp. 3–16. (In Russian).

- Buchwald E.M. Institutional Problems of Spatial Development Strategies in Russia. *Zhurnal Novoy Ekonomicheskoy Assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*, 2019, no. 2, pp. 121–136. <https://dx.doi.org/10.31737/2221-2264-2019-42-2-6> (In Russian).
- Federal Budget and Regions: Experience of Analysis of Financial Flows*. Moscow Center of the Institute 'East-West'. Moscow, 1999, 288 p. (In Russian).
- Foray D. *Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London, New York: Routledge, 2015, 104 p.
- Kuleshov V.V., Seliverstov V.E. Siberia's Role in the Spatial Development of Russia and its Positioning in the Russian Federation Spatial Development Strategy. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2017, no. 4, pp. 3–24. <https://dx.doi.org/10.15372/REG20180212>. (In Russian).
- Kuznetsova O.V. *Economic Development of Regions: Theoretical and Practical Aspects of State Regulation*. Moscow, 2002, 304 p. (In Russian).
- Kuznetsova O.V. Settlement Transformation and the Problems of its Adequate Consideration in the Spatial Development Strategy. *Naselenie i Ekonomika = Population and Economics*, 2019a, no. 3 (1), pp. 53–62. <https://dx.doi.org/10.3897/popecon.3.e34777> (In Russian).
- Kuznetsova O.V. Trade-Offs of Spatial Development Priorities Choice. *Voprosy Ekonomiki [Economic Issues]*, 2019b, no. 1, pp. 146–157. <https://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-146-157> (In Russian).
- Leksin V.N. How it is Being Made. On Elaborating Strategy of Spatial Development of Russia. *Svobodnaya Mysl = Free Thought*, 2018, no. 4, pp. 13–30. (In Russian).
- Leksin V.N. The Roads that We do not Choose (on the Government 'Strategy of Spatial Development of the Russian Federation for the Period up to 2025'). *Rossiskiy Ekonomicheskii Zhurnal = Russian Economic Journal*, 2019, no. 3, pp. 3–24. <https://dx.doi.org/10.33983/0130-9757-2019-3-3-24> (In Russian).
- Mikheeva N.N. Strategy of Spatial Development: New Stage or Repetition of Old Mistakes? *EKO = ECO Journal*, 2018, no. 5, pp. 158–78. <https://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-5-158-178> (In Russian).
- Minakir P.A. Spatial Development Strategy: A View from the Concepts of Spatial Organization in the Economy. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2018, no. 4, pp. 8–20. <https://dx.doi.org/10.14530/se.2018.4.008-020> (In Russian).
- Regional Policy: Foreign Experience and Russian Realities*. Edited by A.V. Kuznetsova, O.V. Kuznetsova. Moscow: IMEMO, 2015, 137 p. https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_004.pdf (In Russian).
- The Capitals and Regions of Modern Russia: Myths and Facts Fifteen Years Later. Edited by M.K. Gorshkov, N.E. Tikhinova. Moscow, 2018, 312 p. (In Russian).
- Tkachenko A.A., Fomkina A.A. Agglomerated Settlement: Identifying and Registering. *Izvestiya Russkogo Geograficheskogo Obshchestva = Proceedings of the Russian Geographical Society*, 2014, no. 5 (146), pp. 48–56. (In Russian).
- Zubarevich N.V. Spatial Development Strategy: Priorities and Instruments. *Voprosy Ekonomiki [Economic Issues]*, 2019, no. 1, pp. 135–145. <https://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-135-145> (In Russian).

Поступила в редакцию / Submitted: 07.10.2019

Принята к публикации / Revised: 28.10.2019

Опубликована online / Published online: 25.12.2019